

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

sl

N° 1207731

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Ozenne
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Versailles

Mme Syndique
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 16 décembre 2015
Lecture du 31 décembre 2015

68-04-045-02

68-01-01-01-01

54-07-01-05

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 décembre 2012, le 30 septembre 2013, le 29 avril 2015 et le 2 décembre 2015, ainsi que deux mémoires non communiqués enregistrés le 5 novembre 2015 et le 7 décembre 2015, M. X, représenté par Me Bineteau, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 décembre 2012 par lequel le maire de la commune de Jouars-Pontchartrain s'est opposé à la déclaration préalable n° DP 078321 12Y0089 qu'il a déposée le 8 novembre 2012 pour la division d'un terrain cadastré C 1707 situé 12 rue de la Mauldre sur le territoire de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Jouars-Pontchartrain les dépens ainsi qu'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence dès lors que le maire de Jouars-Pontchartrain a signé une délégation de pouvoir portant sur les décisions accordant ou refusant des autorisations d'occupation du sol ; à supposer que cet arrêté de délégation soit une délégation de signature, celle-ci méconnaît les dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales ;

- l'arrêté est entaché d'illégalité en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme sur lequel il se fonde ; en effet, premièrement, ce document a été approuvé en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, deuxièmement, les dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme ont été méconnues en ce que les conclusions et le rapport du commissaire enquêteur n'ont pas été mis à la disposition du public, troisièmement, le rapport de présentation est insuffisant s'agissant des incidences sur l'environnement et des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, quatrièmement, le classement de son terrain en zone N est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le jugement ne pourra retenir le moyen d'ordre public tiré de l'application des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme afin de lui opposer l'irrecevabilité du moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme, dès lors que seule la date de prise d'effet du plan local d'urbanisme détermine le point de départ du délai de six mois prévu par ces dispositions ;

- aucune irrecevabilité du moyen relatif à l'irrégularité de la délibération du 1^{er} juillet 2011 tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de plan local d'urbanisme ne peut lui être opposée sur le fondement de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- à supposer que le tribunal fasse application des dispositions du plan d'occupation des sols en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme, le plan d'occupation des sols devra être déclaré illégal dès lors que la délibération arrêtant le projet de ce plan n'a pas été précédée de la communication d'une note de synthèse accompagnant l'éventuelle convocation des conseillers municipaux et que ces derniers n'ont pas été convoqués dans les délais ; en outre, le classement de sa parcelle par le plan d'occupation des sols en zone ND est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 3 mai 2013, 23 décembre 2013, 8 juin 2015, 17 novembre 2015, 1^{er} décembre 2015 et 9 décembre 2015, ainsi qu'un mémoire non communiqué enregistré le 5 novembre 2015, la commune de Jouars-Pontchartrain, représentée par Me Cassin, conclut au rejet de la requête et à ce que soient mis à la charge de M. X les dépens ainsi qu'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- elle reprend les moyens d'ordre public tirés, d'une part, de l'irrecevabilité du moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de la délibération du 5 septembre 2008 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme et, d'autre part, de l'application des dispositions du plan d'occupation des sols relatives à la zone ND substituées à celles du plan local d'urbanisme, dès lors que la parcelle en litige était, sous l'empire du plan d'occupation des sols, entièrement classée en zone ND, dont le règlement interdit toute nouvelle construction à vocation d'habitat ;

- le moyen tiré de l'illégalité de la délibération du 1^{er} juillet 2011 tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de plan local d'urbanisme est irrecevable, en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de la délibération arrêtant le projet de plan d'occupation des sols est irrecevable, en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- les autres moyens invoqués par M. X ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur deux moyens relevés d'office, tirés de :

- l'irrecevabilité, sur le fondement de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, des vices de forme et de procédure affectant la délibération du 5 septembre 2008 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme, invoqués à l'appui du moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ;

- l'application des dispositions du plan d'occupation des sols relatives à la zone ND substituées à celles du plan local d'urbanisme.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales,
- 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 Hériard-Dubreuil, substituant Me Cassin, pour la commune de Jouars-Pontchartrain.

1. Considérant que M. X est propriétaire d'un terrain, cadastré C, d'une surface de 2 870 m², situé Y sur le territoire de la commune de Jouars-Pontchartrain ; que, le 8 novembre 2012, il a déposé auprès du maire de Jouars-Pontchartrain une déclaration préalable portant sur la division de ce terrain ainsi qu'une demande tendant à la délivrance d'un certificat d'urbanisme, sur le fondement du b) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, en vue de construire une maison d'habitation sur la partie de sa parcelle issue de cette division ; que, par une décision et un certificat en date du 4 décembre 2012, le maire de Jouars-Pontchartrain s'est opposé à la déclaration préalable de M. X et a estimé que l'opération envisagée n'était pas réalisable ; que, dans la présente instance, M. X demande au tribunal d'annuler la décision d'opposition à déclaration préalable du 4 décembre 2012 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est : a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal. (...)* » ;

3. Considérant que la décision d'opposition à déclaration préalable attaquée est signée par le maire de Jouars-Pontchartrain ; que si les dispositions précitées lui permettaient de donner délégation à l'un de ses adjoints aux fins de signer tous actes relevant d'une partie de ses attributions, la délégation de signature consentie en l'espèce à M. Y, sixième adjoint au maire, par un arrêté du 7 janvier 2010, afin notamment de signer toutes décisions en matière d'autorisation d'utilisation du sol, ne faisait pas obstacle, s'agissant d'une simple délégation de signature, à ce que le maire exerçât, lui-même, les attributions ainsi déléguées ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision attaquée doit être écarté ; qu'il en va de même du moyen, qui est inopérant, invoqué à l'encontre de la délégation de signature du 7 janvier 2010, qui n'a pas été mise en œuvre en l'espèce, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales ;

4. Considérant que M. X conteste, par voie d'exception, la légalité du plan local d'urbanisme de la commune de Jouars-Pontchartrain ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : *« L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. / Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivait l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme (...) »* ;

6. Considérant que le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité du plan local d'urbanisme de la commune de Jouars-Pontchartrain, approuvé le 22 juin 2012, a été invoqué par M. X dans sa requête enregistrée le 21 décembre 2012, soit avant l'expiration du délai de six mois prévu par les dispositions précitées de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré du vice entachant la procédure d'approbation de ce plan, résultant de l'irrégularité de la délibération arrêtant le projet de plan local d'urbanisme prise en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, est recevable ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...) »* ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; que cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

9. Considérant que le document intitulé « note de synthèse », établi pour la séance du conseil municipal du 1^{er} juillet 2011 consacrée notamment à l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme, est la simple reproduction du projet de délibération ; que ce dernier se borne à rappeler le déroulement de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme et à exposer que le projet est prêt à être transmis pour avis aux personnes publiques associées et personnes consultées et qu'il sera soumis à enquête publique ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que sa communication aurait été assortie d'explications relatives aux choix ayant présidé au projet arrêté ; que cette insuffisance a privé les membres du conseil municipal d'une garantie ; que, dans ces conditions, le plan local d'urbanisme de la commune de Pontchartrain a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

10. Considérant que si une décision d'opposition à travaux ne constitue pas un acte d'application des documents d'urbanisme en vigueur, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme dans lequel elle trouve son fondement entraîne toutefois l'annulation de cette décision, sauf au juge à procéder, le cas échéant, à une substitution de base légale ou de motifs dans les conditions de droit commun ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « (...) *la déclaration d'illégalité d'un (...) d'un plan local d'urbanisme (...) a pour effet de remettre en vigueur (...) le plan d'occupation des sols (...) immédiatement antérieur.* » ;

12. Considérant que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point ;

13. Considérant, d'une part, que si M. X soutient que la délibération arrêtant le projet de plan d'occupation des sols a été adoptée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, il n'identifie pas cette délibération, alors qu'il ressort des pièces du dossier qu'a été mise en œuvre une procédure de révision du plan d'occupation des sols au cours de laquelle, de surcroît, le projet de révision arrêté a été modifié ; qu'au demeurant, en application des dispositions précitées de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, la recevabilité d'un tel moyen de procédure ne saurait être admise plus de six mois après la prise d'effet de la délibération ayant approuvé le plan d'occupation des sols ; que, par suite, le moyen ne peut qu'être écarté ;

14. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet était entièrement classé en zone ND par le plan d'occupation des sols ; que le règlement de cette zone prévoit que ne sont autorisés que les extensions mesurées des bâtiments existants ou reconstruits en cas de destruction après sinistre ou de vétusté, la réhabilitation des bâtiments vétustes inscrits au cadastre et les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics, les autres occupations et utilisations du sol étant interdites ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date d'approbation du plan d'occupation des sols de la commune : « (...) *2. Les zones naturelles (...) comprennent en tant que de besoin : (...) d) Les zones, dites "Zones*

ND", à protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; à l'intérieur des zones qui constituent un paysage de qualité et à l'exclusion des parties de territoire présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles ou forestières sont indiqués ceux des secteurs où est applicable le transfert des possibilités de construction prévu à l'article L. 123-2. (...) » ;

16. Considérant que si M. X invoque l'illégalité du classement, par le plan d'occupation des sols, de sa parcelle en zone ND, il ressort des pièces du dossier que celle-ci se situe dans la continuité d'une vaste zone paysagère de la commune ; qu'elle est située en entrée de hameau et à proximité de la rivière de la Mauldre et présente un intérêt esthétique, à l'interface entre les parties urbanisées et non urbanisées de la commune ; que, dans ces conditions, et quand bien même la maison d'habitation de M. X y est édifiée, le classement de cette parcelle en zone ND n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

17. Considérant qu'il en résulte que la décision attaquée trouve son fondement légal dans les dispositions du plan d'occupation des sols de la commune relatives à la zone ND qui peuvent être substituées à celles du plan local d'urbanisme relatives à la zone N, dès lors, en premier lieu, qu'ainsi qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 14 à 16, le maire pouvait décider de faire opposition à la déclaration préalable déposée par M. X en application du règlement de la zone ND du plan d'occupation des sols, en deuxième lieu, que cette substitution de base légale n'a pour effet de priver l'intéressé d'aucune garantie et, en troisième lieu, que l'administration dispose du même pouvoir d'appréciation pour appliquer ces différentes dispositions ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 4 décembre 2012 par laquelle le maire de la commune de Jouars-Pontchartrain s'est opposé à sa déclaration préalable ;

Sur l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser les dépens à la charge de M. X ; que la commune de Jouars-Pontchartrain n'ayant exposé aucun dépens dans la présente instance, les conclusions qu'elle présente à ce titre ne peuvent qu'être rejetées ;

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

20. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Jouars-Pontchartrain la somme que M. X demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. X la somme demandée par la commune au même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Jouars-Pontchartrain tendant à l'application des articles L. 761-1 et R. 761-1 sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X et à la commune de Jouars-Pontchartrain.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2015, à laquelle siégeaient :

M. Besson, président,
Mme Ozenne, conseiller,
Mme Houllier, conseiller.

Lu en audience publique le 31 décembre 2015.

Le rapporteur,

Signé

P. Ozenne

Le président,

Signé

T. Besson

Le greffier,

Signé

S. Lamarre

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines, 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.