

Monsieur le Maire de VAUHALLAN
Mairie de VAUHALLAN
10 grande Rue du 8 mai 1945
91 430 VAUHALLAN

Par mail : mairie@vauhallan.fr
avec confirmation postale

Paris La Défense, le 4 mars 2016

N/réf : VG/PH-CN

V/réf : votre mail du 17 fév. 2016

Objet : approbation du PLU prise en compte des réserves émises par le commissaire enquêteur

Monsieur le Maire,

Suite à votre mail ci-dessus référencé et à la réunion de travail tenue en mairie le 24 février dernier, nous vous prions de trouver ci-dessous notre analyse relative :

- d'une part, aux réserves émises par le commissaire enquêteur dans son rapport et ses conclusions motivées du 18 janvier 2016 suite à l'enquête publique sur le projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal le 23 juillet 2015 ;
- d'autre part, sur le projet de délibération relative à l'approbation du PLU que vous nous avez communiqué pour avis.

Notre analyse portera successivement sur :

- la portée des réserves émises par le commissaire enquêteur ;
- les suites que la commune entend donner à ces réserves notamment ce qui concerne le coefficient d'emprise au sol (CES) relatif à la zone UB du PLU et d'une manière générale si la prise en compte de ces réserves est de nature à remettre en cause l'économie générale du projet de PLU qui a été soumis à enquête ;

- enfin, sur l'autorité compétente pour approuver le PLU suite à l'arrêté du préfet de l'Essonne du 2 octobre 2015 créant la « *Communauté Paris-Saclay* » issue de la fusion de la communauté d'agglomération du Plateau de Saclay, de la communauté d'agglomération Europ'Essonne avec extension aux communes de Verrières-le-Buisson et Wissous.

1. Sur la portée des réserves émises par le commissaire enquêteur

Dans son rapport et ses conclusions motivées de janvier 2016, le commissaire enquêteur énonce 10 recommandations et émet un avis favorable assorti de trois réserves :

« La réserve n° 1 : est que les réponses de la commune répondent aux attentes de Madame la Sous-Préfète de Palaiseau dans le cadre de l'avis du représentant de l'Etat, notamment en ce qui concerne les zonages ;

La réserve n° 2 : est que les réponses de la commune répondent aux attentes du Conseil départemental ;

La réserve n° 3 : est que la proposition de la commune consistant à remettre les parcelles AH 64-93-95-96 en zone constructible soit examinée avec les services de l'Etat ».

On sait qu'à l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur doit rédiger de manière « *séparée* » un rapport qui relate le déroulement de l'enquête, et des conclusions « *motivées* », précisant si elles sont favorables ou non au projet envisagé.

L'interprétation de cette exigence donne lieu à un contentieux important et fait l'objet de décisions contrastées de la part des juridictions administratives.

En l'espèce, on peut s'interroger sur le caractère suffisamment motivé des réserves émises par le commissaire enquêteur, voire sur leur portée¹.

¹ Cette disposition impose au commissaire enquêteur d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de ses conclusions. S'il a apporté des réponses aux observations ponctuelles du public, il a seulement indiqué, dans ses conclusions, d'une part, que l'ensemble des éléments recueillis au cours de l'enquête publique lui avaient permis de comprendre les orientations choisies et transcrites dans le plan local d'urbanisme, ainsi que la réglementation adoptée pour y répondre; d'autre part, qu'il était souhaitable que fussent analysés et pris en compte les suggestions des différents services ainsi que certains points soulevés par les particuliers. Ces conclusions, qui ne traduisent aucune opinion sur les orientations générales du projet et les partis d'aménagement retenus, sont insuffisamment motivées, CAA Lyon, 7 févr. 2012, *M. et Mme A.*, req. n° 11LY00567: *RJ envir.* 2013. 152, note J.-C. H.

Ainsi, par exemple, s'agissant de la réserve n° 2, en quoi le fait que « *les réponses de la commune répondent aux attentes du Conseil départemental* » constitue une réserve, d'autant que dans le rapport (p. 86) le commissaire enquêteur prend acte des réponses apportées à l'avis émis par le conseil départemental ?

On notera d'ailleurs que cet avis n'ayant été émis que le 3 novembre 2015, c'est-à-dire au-delà du délai de 3 mois prévu par le Code de l'urbanisme, il doit en principe être considéré comme favorable.

De même, s'agissant de la réserve n° 3, on peut s'interroger sur le caractère « *personnel* » et motivé de cette réserve, alors que le commissaire enquêteur renvoie purement et simplement à ce que la constructibilité « *des parcelles AH 64-93-95-96 en zone constructible soit examinée avec les services de l'Etat* »².

Il est clair que, comme il est dit p. 119 du rapport, « *s'agissant des parcelles AH 64-93-95-96, le commissaire enquêteur considère que la proposition de la commune envisageant de remettre ces parcelles en zone constructible doit être examinée par les services de l'Etat* », le commissaire enquêteur ne s'exprime pas personnellement sur le sujet.

Enfin, s'agissant de la réserve n° 1, on peut s'interroger sur ce qu'elle signifie très précisément.

Soulignons toutefois que dans le rapport (p. 78), le commissaire enquêteur note « *l'avis favorable [de l'Etat] sur le projet de PLU arrêté avec des réserves et les réponses favorables apportées à certaines observations [par la commune]* ».

S'agissant du coefficient d'emprise au sol (CES) et de la proposition de la commune de ramener le CES à 30 % en zone UB, dans le rapport (p. 110) et ses conclusions (p. 119), « *le commissaire enquêteur est favorable* », même s'il considère toujours que cela doit être examiné avec les services de l'Etat.

En l'espèce, il est difficile de considérer si les insuffisances de motivation affectant les conclusions du commissaire enquêteur sont de nature ou non à affecter la légalité de l'enquête publique et au-delà la légalité PLU lui-même.

² En l'absence de synthèse donnant un avis personnel sur le projet de révision d'un POS, les conclusions du commissaire enquêteur ne peuvent être regardées comme motivées, CAA Lyon, 28 juill. 2003, *Mme Albertin*, req. n° 98LY01346, *RJ envir.* 2004, p. 84, note Hostiou.

De même, il est difficile de savoir dans quelle mesure la jurisprudence Danthony serait de nature à faire obstacle à l'évocation de ces illégalités, tant les décisions juridictionnelles sont fluctuantes en la matière³.

Nous ne saurions que trop vous recommander de faire application des dispositions de l'article R.123-20 du Code de l'environnement, introduites par le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, aux termes desquelles :

« A la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'autorité compétente pour organiser l'enquête, lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui dans un délai de quinze jours, par lettre d'observation.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue, dispose de quinze jours pour demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de quinze jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue n'est pas susceptible de recours.

Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du tribunal administratif dans un délai d'un mois ».

L'application de ces dispositions permettrait de prévenir et d'éviter une éventuelle annulation du PLU en cas de recours si le moyen relatif à l'insuffisance ou à l'absence de motivation de l'avis du commissaire enquêteur était soulevé.

³ Selon la jurisprudence Danthony (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, n°335003) « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

2. Sur la prise en compte des réserves relatives au CES et la remise en cause ou non de l'économie générale du projet de PLU

Ainsi qu'il résulte du rapport du commissaire enquêteur, 26 observations du public portent sur le CES jugé trop élevé et demandent de limiter ce coefficient à 25 ou 30 % maximum.

Favorable, comme le commissaire enquêteur, à ces observations, la commune envisage en conséquence de réinstaurer dans la zone UB un CES de 30 %.

Un CES de 30 % :

- serait plus cohérent avec la structure urbaine existante dans les secteurs d'habitat
- ne serait pas incompatible avec l'accueil d'une part significative des opérations communales de logements sociaux dont la réalisation constitue l'un des enjeux majeurs du PLU.

A cet égard, le bailleur social travaillant sur la commune a mis en évidence la faisabilité d'opérations satisfaisantes en terme de densité et d'intégration dans le tissu urbain sans avoir recours à des CES élevés de 45 %. En outre, la commune envisage de maintenir la possibilité de recourir à une majoration pour les constructions de logements sociaux (cf. rapport p. 41)..

Soulignons enfin que ce ne sont pas des CES trop faibles qui bloquent aujourd'hui la réalisation de logements sociaux, mais la COS tel qu'il est fixé au POS. C'est le COS qui, par exemple, entrave la réalisation de 12 logements sociaux sur un terrain situé à l'extrémité de l'allée des écoles, d'où l'urgence à approuver le PLU afin de respecter les obligations de la loi SRU.

L'instauration d'un CES à 30 % au lieu de 45 dans la zone UB est-elle de nature à remettre en cause l'économie générale du PLU ?

Certes, la zone UB est conséquente de par ses dimensions et compte tenu des contraintes physiques et juridiques applicables sur le territoire de la commune de Vauhallaan, c'est dans cette zone que se situent les enjeux de développement et notamment de construction de logements : 40 parcelles constructibles, selon le rapport du commissaire enquêteur (p. 41) ont été identifiées en zone UB susceptibles de contribuer à la production de logements.

Toutefois, passer dans cette zone UB le CES de 45 à 30 %, sachant, en outre qu'un CES à 45 % n'est qu'une faculté et non une obligation, ne nous paraît pas remettre en cause l'économie générale du PLU et notamment son parti d'aménagement tel qu'il résulte du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Ainsi qu'il résulte du thème 3 du PADD, l'orientation générale est de développer et varier l'offre de logements et soutenir le développement économique :

- varier l'offre de logements pour accueillir toutes les générations ;
- tendre d'ici 15 ans vers les objectifs de la loi SRU ;
- mettre en œuvre des outils permettant de maîtriser l'aménagement ;
- modérer la consommation de l'espace et lutter contre l'étalement urbain ;
- permettre l'évolution de l'habitat en imposant des règles de stationnement proportionnées à la taille des nouveaux logements ou en facilitant les changements de destination, etc.

La diminution du CES n'aura qu'un faible impact sur ces orientations.

En revanche, on pourrait s'interroger sur le fait de savoir si la diminution du CES n'est pas de nature à avoir un impact fort sur les propriétaires des terrains concernés.

Mais, il semble, d'une part, que ce sont les habitants eux-mêmes qui se sont exprimés sur ce sujet au cours de l'enquête publique, d'autre part, si l'emprise au sol est diminuée, elle n'impacte pas la surface de plancher constructible sur les terrains considérés.

Il a été vu précédemment que la diminution du CES n'est pas de nature à remettre en cause les orientations générales du PADD. C'est bien plutôt le COS et le POS qui sont aujourd'hui un obstacle à la production de logements et notamment de logements sociaux, d'où l'urgence à approuver le PLU.

Est-ce que considérées dans leur totalité les modifications du projet de PLU sont de nature à affecter l'économie générale du PLU ?

Selon le Conseil d'Etat, « l'atteinte à l'économie générale d'un plan d'occupation des sols 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 ; qu'ainsi, après avoir analysé l'objet et la portée des nombreux changements prévus par la modification n° 8 du plan d'occupation des

sols de la COMMUNE DE SAINT-BON-TARENTEISE, et relevé que ces modifications se traduisaient par une véritable refonte du règlement de ce plan et aboutissaient, par leurs effets combinés, à des changements sensibles dans les possibilités de construction » (CE, 23 mars 2009, req. n° 311 346).

On n'en est pas là à Vauhallan.

A la lecture du rapport du commissaire enquêteur, il apparaît que si les modifications sont nombreuses, nombreuses sont celles qui concernent le rapport de présentation ou des précisions de forme ou actualisation qui ne sont pas de nature par *« 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 »*.

Compte tenu de ce qui précède, l'ensemble des modifications envisagées ne sont pas de nature à remettre en cause l'économie générale du PLU et il n'y a pas lieu pour la commune d'arrêter à nouveau le projet de PLU.

3. Sur l'autorité compétente pour approuver le PLU

Bien que vous ne nous ayez pas formellement interrogé à ce sujet, notre devoir de conseil nous oblige à vous informer que se pose la question de la compétence de la commune pour approuver le PLU.

En effet, il résulte de l'article 7 de l'arrêté du préfet de l'Essonne du 2 octobre 2015 portant création de la « *Communauté Paris-Saclay* » que :

« Les compétences du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre nommé « Communauté Paris-Saclay » correspondent aux compétences fusionnées des établissements d'origine de la communauté d'agglomération « d'Europ'Essonne » et de la communauté d'agglomération « Plateau de Saclay » et seront celles mentionnées aux annexes jointes au présent arrêté.

En outre, le nouvel établissement public de coopération intercommunale devra exercer au 01/01/2016, les compétences obligatoires et optionnelles telles que modifiées par l'article 66 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ».

L'article 66 de cette dernière loi, dite loi NOTRe, modifie l'article L.5716-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), selon lequel :

« I - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

*2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; **plan local d'urbanisme**, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; etc. ».*

Il résulte donc de cet arrêté préfectoral que depuis le 1^{er} janvier 2016, la « Communauté Paris-Saclay » est devenue compétente en matière de PLU en lieu et place des communes membres de cet établissement.

Toutefois, en vertu de l'article L.153-9 du Code de l'urbanisme :

« l'établissement public de coopération intercommunale mentionné au 1° de l'article L. 153-8 [en l'occurrence la « Communauté Paris-Saclay »] peut décider, après accord de la commune concernée, d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date de sa création, y compris lorsqu'elle est issue d'une fusion ou du transfert de cette compétence. Il se substitue de plein droit à la commune dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création, de sa fusion, de la modification de son périmètre ou du transfert de la compétence ».

S'agissant du projet de délibération ci-joint, celui-ci devra bien évidemment être adapté en fonction de la saisine ou non du tribunal administratif en application de l'article R. 123-20 précité du Code de l'environnement et de l'autorité locale qui approuvera le PLU.

Restant à votre disposition et vous souhaitant bonne réception des présentes,

Nous vous prions, Monsieur, de croire en nos sentiments les plus dévoués.


Patrick HOCREITERE

Avocat

Directeur Associé


Valérie GUEGUEN

Avocat Associé

Projet de délibération d'approbation du PLU

Vu le Code général des collectivités territoriales

Vu le code de l'urbanisme et notamment ses articles L.123-1 et R.123-1 dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 portant réforme du livre I^{er} de la partie législative et réglementaire du Code de l'urbanisme ;

Vu le Code de l'environnement et notamment ses articles L.123-1 et R.123-1 et suivants ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu le plan d'occupation des sols (POS) approuvé par délibération du conseil municipal le 28 février 2001, modifié le 13 mai 2002 et le 5 juin 2013 ;

Vu la délibération du conseil municipal du 17 juin 2014 ayant prescrit la mise en révision du POS en vu de sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU) ;

Vu le débat au sein du conseil municipal le 6 janvier 2015 sur le projet d'aménagement et de développement durable ;

Vu la délibération du conseil municipal du 23 juillet 2015 arrêtant le projet de PLU ;

Vu les avis des personnes publiques associées et autres personnes consultées ;

Vu l'arrêté du maire du 21 septembre 2015 relatif à l'enquête publique sur le projet de PLU du 16 novembre au 18 décembre 2015 ;

Vu le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur en date du 18 janvier 2016 émettant un avis favorable sur le projet de PLU assorti de 10 recommandations et de 3 réserves

Vu le courrier des services de l'Etat en date du ... (à compléter) relatif au classement des parcelles en site classé.

Considérant qu'il convient d'apporter au projet de PLU, tel qu'il a été arrêté le 23 juillet 2015, un certain nombre d'ajustements précisés dans le tableau annexé à la présente et résultant des avis des personnes publiques associées, des observations émises au cours de l'enquête publique et des avis et conclusions du commissaire-enquêteur ;

Considérant la réserve n° 1 du commissaire enquêteur qui est, selon les termes de ce dernier que « *les réponses de la commune répondent aux attentes de Madame la Sous-Préfète de Palaiseau dans le cadre de l'avis du représentant de l'Etat, notamment en ce qui concerne les zonages* », il est précisé que, comme il est indiqué dans le rapport du commissaire enquêteur (P.74 à 78), la commune entend retenir un grand nombre des observations émises dans l'avis du représentant de l'Etat ; en outre, la prise en compte de cet avis a fait l'objet d'une réunion avec sous la présidence de Madame la Sous-Préfète le ... (à compléter) 2016 ;

Considérant la réserve n° 2 du commissaire enquêteur qui est, selon les termes de ce dernier que « *les réponses de la commune répondent aux attentes du Conseil départemental* », il est précisé que comme il est indiqué dans le rapport du commissaire enquêteur (P.83 à 86), la commune entend retenir un grand nombre des observations émises dans l'avis du conseil départemental, étant précisé que cet avis ayant été émis au-delà du délai de trois mois prévu par le Code de l'urbanisme doit être considéré comme favorable ;

Considérant la réserve n° 3 du commissaire enquêteur qui est, selon les termes de ce dernier que « *la proposition de la commune consistant à remettre les parcelles AH 64-93-95-96 en zone constructible soit examinée avec les services de l'Etat* », il est précisé que ces parcelles, en zone constructible, URa, au POS, ont été classées dans le projet de PLU en zone inconstructible Na en raison de leur situation dans le site classé de la Vallée de la Bièvre, se conformant ainsi à la position récurrente de l'Etat... *(à voir en fonction de la suite qui sera donnée à cette réserve)* ;

Considérant, nonobstant les trois réserves sus-indiquées du commissaire enquêteur, le nombre d'observations relativement du public (26) sur le fait que le coefficient d'emprise au sol (CES) fixé dans le projet de PLU pour la zone UB était trop élevé, il est proposé de limiter le CES à 30 % au lieu de 45, ce à quoi le commissaire enquêteur a émis un avis favorable ;

Considérant que cette diminution est plus cohérente avec la structure urbaine existante dans les secteurs d'habitat et qu'elle n'est pas incompatible avec l'orientation générale du projet d'aménagement et de développement durable qui est de développer et varier l'offre de logements et soutenir le développement économique sur la commune ;

Considérant que les simulations réalisées dans le cadre de l'élaboration du PLU notamment par le bailleur social intervenant sur le territoire communal, un CES de 30% permet une évolution satisfaisante du bâti existant (extensions mesurées, vérandas, ...) et ne compromet pas la réalisation de petites opérations de logements sociaux ; environ 40 parcelles constructibles ont été identifiées en zone UB susceptibles de contribuer à la production de logements avec une densité à la parcelle compatible avec le secteur ;

Considérant que ni la diminution du CES proposée par la commune pour tenir compte des observations de la population, ni les ajustements pour tenir compte des avis des personnes publiques associées et des réserves du commissaire enquêteur, ni les rectifications, compléments d'informations, ou modifications ponctuelles apportées au rapport de présentation, au règlement ou documents graphiques ne sont de nature, par leurs effets propres ou combinés, à modifier substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs et à remettre en cause l'économie générale du projet de PLU.

Le conseil municipal,...

Approuve le PLU tel qu'il est annexé à la présente délibération

Dit qu'il sera transmis au représentant de l'Etat...

Dit que le PLU sera exécutoire un mois après...