

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 1804761

ASSOCIATION NON AU GRATTE CIEL DE
TOULOUSE et autres

M. Antoine Leymarie
Rapporteur

M. Arnaud Mony
Rapporteur public

Audience du 3 septembre 2021
Décision du 17 septembre 2021

68-01-01-01-03-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 8 octobre 2018, le 16 décembre 2019 et le 3 février 2020, les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31, représentées par Me Terrasse, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 12 avril 2018 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- il ne pouvait être procédé à une modification simplifiée au regard de l'ampleur des modifications concernant la diversité sociale ;

- l'exposé des motifs n'est pas sincère dans la mesure où, notamment, le rapport de présentation n'indique pas que cette modification a pour objet de permettre au projet de la Tour Occitanie de « déroger » aux règles applicables en matière de logements sociaux ;

- la délibération méconnaît les objectifs de diversité sociale dès lors qu'il n'est prévu aucun pourcentage minimum de surface de plancher affecté à la diversité sociale ;

- la délibération est entachée d'un détournement de pouvoir dans la mesure où la modification portant sur l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale ne poursuit pas un but d'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 avril 2019, Toulouse Métropole, représentée par Me Dunyach, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 6 février 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 23 mars suivant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 M. Leymarie,
- les conclusions de M. Mony, rapporteur public,
- les observations de Me Rover, représentant les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31, et celles de Me Dunyach, représentant Toulouse Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération en date du 3 octobre 2017, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a décidé de prescrire la modification simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU) de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse. Par arrêté du 4 décembre suivant, le président de Toulouse Métropole a arrêté les modalités de mise à disposition du projet. Par délibération du 12 avril 2018, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a tiré le bilan de la mise à disposition du public, a examiné les avis émis par les personnes publiques associées et a approuvé le projet de modification simplifiée. Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 ont formé un recours gracieux à l'encontre de cette délibération le 12 juin 2018 qui a été rejeté par décision du 3 août suivant. Par la présente requête, elles demandent l'annulation de la délibération du 12 avril 2018.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme : « *Le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations* ».

3. Les associations requérantes soutiennent que l'exposé des motifs de la modification simplifiée du PLU serait insincère dès lors que cette modification n'aurait eu pour objet que de soustraire le projet de « Tour Occitanie » aux règles applicables en matière de logements sociaux. Il ressort de l'exposé des motifs de cette modification simplifiée que la mise en œuvre de certains projets urbains se trouve heurtée par certaines dispositions réglementaires n'ayant pas été conçues à l'échelle du projet urbain ou de l'opération mais uniquement à l'échelle de chaque unité foncière.

En conséquence, la modification simplifiée entend, afin de ne pas remettre en cause certains projets, et en premier lieu l'opération d'aménagement Toulouse EuroSudOuest, devenu depuis lors « Grand Matabiau – quais d'Oc », permettre l'appréciation de la diversité sociale de l'habitat à l'échelle globale de l'opération dans le cadre d'une opération d'aménagement concédée et ce sur l'ensemble du territoire couvert par ce document d'urbanisme. Le projet de modification simplifiée adopté a toutefois restreint cette modification, conformément à la recommandation émise par la direction départementale des territoires de la Haute-Garonne dans son avis du 15 janvier 2018, à la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest ». Dans ces conditions, si les modalités d'appréciation de la diversité sociale de l'habitat ne concernent, dans le projet approuvé, plus qu'une seule opération d'aménagement concédé, cette modification résulte de la prise en compte d'un avis émis par une personne publique associée et il ne ressort pas des pièces du dossier, d'une part, que le projet de modification initiale avait pour seule vocation de s'appliquer à la phase 1 de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », et plus spécifiquement au projet de « Tour Occitanie », et, d'autre part, que l'exposé des motifs serait insincère du seul fait qu'il ne mentionne pas expressément le projet de « Tour Occitanie ». Par suite, et alors que l'exposé des motifs fait expressément référence à l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », tant pour l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale que pour celle relative au stationnement des vélos, le moyen doit être écarté.

4. Aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.* ». Aux termes de l'article L. 153-31 du même code dans sa rédaction applicable : « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : / 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; / 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. / 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.* ». Aux termes de l'article L. 153-41 dudit code : « *Le projet de modification est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire lorsqu'il a pour effet : / 1° Soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ; / 2° Soit de diminuer ces possibilités de construire ; / 3° Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ; / 4° Soit d'appliquer l'article L. 131-9 du présent code.* ». Aux termes de l'article L. 153-45 de ce code dans sa rédaction applicable : « *Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article L. 153-41, et dans le cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28, la modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.* ».

5. Il ressort des pièces du dossier que les modifications du règlement du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse, approuvées par la délibération du 12 avril 2018, ont introduit la possibilité d'apprécier les obligations en matière de logement social à l'échelle globale de la phase 1 de l'opération d'aménagement concédée « Toulouse EuroSudOuest » et ont complété les dispositions relatives au stationnement des vélos. Ainsi, cette modification, qui ne rentre pas dans les hypothèses prévues aux articles L. 153-31 et L. 153-41 du code de l'urbanisme précitées, pouvait légalement être effectuée selon une procédure simplifiée.

6. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / (...) 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.* ». Aux termes de l'article R. 151-37 du même code : « *Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut : / 1° Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière (...)* ». Aux termes de l'article R. 151-38 de ce code : « *Les documents graphiques du règlement délimitent dans les zones U et AU, s'il y a lieu : / (...) 3° Les secteurs où, en application de l'article L. 151-15, un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues.* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le règlement du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse comprend une annexe réglementaire délimitant, à l'échelle du territoire concerné par le PLU, six territoires soumis à des règles de surface de plancher minimale affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. Le projet approuvé, en tant qu'il concerne l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale, a pour seul objet de permettre d'apprécier le respect de ces règles, pour la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest » telle que délimitée par le règlement graphique, ce que les auteurs du PLU pouvaient légalement faire, non plus à l'échelle de chaque unité foncière, mais à l'échelle globale de cette opération. Cette modification n'ayant pas pour effet, ainsi que le soutient Toulouse Métropole en défense, de modifier le pourcentage minimum de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la délibération contestée serait incompatible avec l'objectif de mixité sociale dans l'habitat.

8. Enfin, les associations requérantes soutiennent que la modification simplifiée approuvée serait entachée d'un détournement de pouvoir. Toutefois, d'une part, la modification approuvée a pour seul objet d'introduire la faculté d'apprécier la diversité sociale de l'habitat à l'échelle globale du périmètre de la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », alors d'ailleurs que le règlement du PLU prévoyait déjà une telle modalité d'appréciation notamment pour les lotissements, sans modifier, ainsi qu'il a été dit au point précédent, le pourcentage minimum de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. D'autre part, cette modification est de nature à favoriser la réalisation d'un projet urbain d'importance sans attendre l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H), alors en cours d'élaboration, et qui vise à favoriser, sur ce point, une approche par projet. Enfin, la circonstance que la demande de permis de construire pour le projet « Tour Occitanie » ait été déposée trois mois après la modification simplifiée en litige ne saurait caractériser un

détournement de pouvoir. Dans ces conditions, les auteurs de la modification simplifiée du plan local d'urbanisme ne peuvent être regardés comme ayant agi dans un but étranger à ceux au vu desquels le pouvoir de prendre cet acte leur avait été conféré. Par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par les associations requérantes à fin d'annulation de la délibération attaquée doivent être rejetées.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des associations requérantes la somme que Toulouse Métropole demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par les associations requérantes soient mises à la charge de Toulouse Métropole, qui n'est pas la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête des associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de Toulouse Métropole sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association non au gratte-ciel de Toulouse, à l'association les amis de la Terre Midi-Pyrénées, à l'association droit au logement 31 et à Toulouse Métropole.

Délibéré après l'audience du 3 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Bentolila, président,
Mme Matteaccioli, conseillère,
M. Leymarie, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 septembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

A. LEYMARIE

P. BENTOLILA

La greffière,

A. GROUSSET

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,