

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N^{os} 1902329, 1902709, 1902759, 1902823, 1902882,
1902980, 1902985, 1903002, 1903003, 1903013, 1903095,
1903100, 1903102, 1903105, 1903106, 1903107, 1903108,
1903109, 1903140, 1903149, 1903155, 1903164, 1903214,
1903276, 1903286, 1903380, 1904763, 1904974, 1905152,
1905155, 1905158, 1905162, 1905208, 1905325, 1905361,
1905362, 1905598, 1905634, 1905691, 1905814, 1906794

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE COLLECTIF DES RIVERAINS DE
L'AVENUE DE LA REPUBLIQUE ET DE
LA ROUTE DE TOULOUSE A CORNEBARRIEU
ET AUTRES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulouse

M. Florian Jazon
Rapporteur

(6^{ème} chambre)

M. Alain Daguerre de Hureaux
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2021
Décision du 20 mai 2021

68-01-01-01-01
68-01-01-01-03
C+

Par les requêtes enregistrées sous les n^{os} 1902329, 1902709, 1902759, 1902823, 1902882, 1902980, 1902985, 1903002, 1903003, 1903013, 1903095, 1903100, 1903102, 1903105, 1903106, 1903107, 1903108, 1903109, 1903140, 1903149, 1903155, 1903164, 1903214, 1903276, 1903286, 1903380, 1904763, 1904974, 1905152, 1905155, 1905158, 1905162, 1905208, 1905325, 1905361, 1905362, 1905598, 1905634, 1905691, 1905814, 1906794, il a été demandé au tribunal d'annuler, en tout ou partie, la délibération en date du 11 avril 2019 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, ainsi que, pour plusieurs requérants, les décisions expresses ou implicites par lesquelles le président de Toulouse Métropole a rejeté leurs recours gracieux présentés contre cette délibération.

Par un jugement du 30 mars 2021, après avoir joint l'ensemble de ces requêtes, le tribunal a pris acte du désistement des requérants dans les dossiers n^o 1902329 et n^o 1903108, rejeté comme irrecevables les requêtes n^o 1902709, n^o 1902759, n^o 1902823, n^o 1902980, n^o 1903002, n^o 1903003 et n^o 1904974, annulé la délibération du 11 avril 2019, ainsi que les décisions portant rejet des recours gracieux de l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et autre, de l'indivision Xx, de M. et Mme Xa et de Mme Xb, rejeté le surplus des

conclusions à fin d'annulation et sursis à statuer sur la date d'effet de l'annulation pendant une durée de quinze jours jusqu'à ce que les parties aient débattu de la question de savoir s'il y a lieu de moduler dans le temps les effets de cette annulation.

Par un mémoire introduit le 6 avril 2021, M. et Mme Xa, auteurs de la requête n° 1905634, demandent au tribunal d'annuler la délibération du 11 avril 2019 et la décision du 30 juillet 2019 avec effet immédiat en tant qu'elles concernent leurs parcelles.

Par un mémoire introduit le 8 avril 2021, Mme Xc et autres, auteurs de la requête n° 1905152, demandent au tribunal d'annuler la délibération du 11 avril 2019 avec effet immédiat en tant qu'elle concerne leurs parcelles ; ils confirment par ailleurs leurs conclusions à fin d'injonction et d'astreinte présentées dans leurs écritures précédentes.

Par un mémoire introduit le 9 avril 2021, l'association des habitants du Petit Marquis et autres, auteurs de la requête n° 1905325, demandent au tribunal d'annuler la délibération du 11 avril 2019 avec effet rétroactif en tant qu'elle concerne l'orientation d'aménagement et de programmation désignée sous l'appellation « La Ramée - Marquisat ».

Par un mémoire introduit le 13 avril 2021, les consorts Xx, auteurs de la requête n° 1905361, demandent au tribunal d'annuler la délibération du 11 avril 2019 et la décision du 30 juillet 2019 avec effet immédiat en tant qu'elle concerne leur parcelle.

Par un mémoire introduit le 14 avril 2021, Toulouse Métropole demande au tribunal de moduler les effets dans le temps de l'annulation de la délibération du 11 avril 2019 en fixant la date d'effet de cette annulation dans trois ans, à l'exception des zonages que le tribunal a jugé illégaux, pour lesquels la métropole ne s'oppose pas à une annulation rétroactive.

Par un mémoire introduit le 16 avril 2021, la SCI Le Guichet, auteur de la requête n° 1903214, demande au tribunal d'annuler la délibération du 11 avril 2019 avec effet rétroactif en tant qu'elle concerne la servitude d'attente « site n° 3 » à Cugnaux.

Par un mémoire introduit le 22 avril 2021, M. et Mme Xd et autres, auteurs de la requête n° 1903109, présentent leurs observations sur la question de la modulation des effets de l'annulation et demandent au tribunal de statuer sur leur requête initiale.

Par un mémoire introduit le 23 avril 2021, la société civile immobilière Capseilh, auteur de la requête n° 1902985, présente ses observations sur la question de la modulation des effets de l'annulation et demande au tribunal de faire droit à sa requête.

Par un mémoire introduit le 23 avril 2021, l'association des propriétaires fonciers de Laspiacères et autres, auteurs de la requête n° 1903106, présentent leurs observations sur la demande de modulation et demandent au tribunal de faire droit à leur requête.

Par un mémoire introduit le 23 avril 2021, M. et Mme Xe, auteurs de la requête n° 1905155, demandent au tribunal de rejeter la demande tendant à la modulation des effets de l'annulation et, à titre subsidiaire, de la limiter à une période de six mois.

Par un mémoire introduit le 23 avril 2021, M. Xf, auteur de la requête n° 1903105, et MM. Xg, intervenants dans cette même instance, demandent au tribunal de rejeter la demande tendant à la modulation des effets de l'annulation.

Par un mémoire introduit le 23 avril 2021, M. et Mme Xh, auteurs de la requête n° 1905814, demandent au tribunal de rejeter la demande tendant à la modulation des effets de l'annulation et, à titre subsidiaire, de la limiter à une période de six mois.

Par un mémoire introduit le 25 avril 2021, Mme Xi et autres, auteurs de la requête n° 1905598, demandent au tribunal de rejeter la demande tendant à la modulation des effets de l'annulation et, à titre subsidiaire, de prononcer cette annulation avec effet immédiat ; ils sollicitent en outre la somme de 6 000 euros au titre de des frais de procédure.

M. Xj, auteur de la requête n° 1906794, a présenté un mémoire le 14 avril 2021.

Toulouse Métropole a présenté un mémoire le 3 mai 2021.

M. et Mme Xk et autres, auteurs de la requête n° 1903100, ont présenté un mémoire le 5 mai 2021.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de M. Daguerre de Hureaux, rapporteur public,
- les observations de Me Gautier, représentant la SCI du Barry, M. Xl et M. Xm, de Me Thalamas, représentant la SCI Capseilh, l'association des propriétaires fonciers de Laspiacères, M. Xn et autre, l'indivision Xx et M. et Mme Xa, de Me Köth, représentant la SCI de Mimaquer et la SCI Le Guichet, de Me Dufour, représentant M. et Mme Xk et autres et M. et Mme Xd et autres, de Me Malbert, représentant le GFA de Hautpoul et autres et Mme Xb, de Me Gendre, représentant Mme Xc et autres, de M. Xo, représentant l'association des habitants du Petit Marquis et autres, de Me Lavit, représentant Mme Xi et autres et de Me Dunyach, représentant Toulouse Métropole.

Considérant ce qui suit :

Sur la modulation des effets de l'annulation dans le temps :

1. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au

regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine dans sa décision.

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur* ». En application de ces dispositions, l'annulation du PLUIH de Toulouse Métropole aura pour conséquence de remettre en vigueur les 30 plans locaux d'urbanisme et 7 plans d'occupation des sols immédiatement antérieurs. Il n'en résultera donc pas une situation de vide juridique et, pour les 30 communes concernées, les plans locaux d'urbanisme pourront faire l'objet des procédures de révision ou de modification qui se révéleraient nécessaires dans l'attente de l'approbation d'un nouveau document intercommunal. Il est vrai qu'en application des dispositions de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols remis en vigueur dans les sept communes restantes ne demeureront applicables que pour une durée de deux ans, sans pouvoir faire l'objet d'évolutions, avant d'être remplacés par les règles nationales d'urbanisme si le nouveau PLUIH n'a pas pu être adopté dans l'intervalle. Il ressort toutefois des pièces du dossier que ces sept communes ne représentent que moins de 10 % de la superficie totale de la métropole et moins de 5 % de sa population.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme : « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet* ». En adoptant les dispositions précitées, le législateur a permis de limiter le nombre d'autorisations d'urbanisme susceptibles de voir leur légalité impactée à la suite de l'annulation contentieuse d'un document d'urbanisme. Toulouse Métropole a versé au dossier la liste des autorisations accordées non encore devenues définitives, mais il n'est pas établi qu'un nombre excessif de ces décisions seraient remises en cause au regard des motifs d'annulation retenus par le tribunal et des possibilités de construction prévues par les documents d'urbanisme remis en vigueur. Par ailleurs et en tout état de cause, il n'est pas non plus établi qu'un nombre important de demandes ou de projets en cours d'instruction pourraient se trouver compromis ou retardés de manière significative en raison du retour à la réglementation locale antérieure.

4. En troisième lieu, pour prononcer l'annulation totale de la délibération litigieuse, le tribunal a considéré que le rapport de présentation du PLUIH était entaché d'insuffisances s'agissant de l'analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de la justification de l'objectif retenu par le PADD pour la période à venir, lequel n'apparaissait dès lors pas de nature à induire une modération effective de cette consommation. Sur ce point, la métropole soutient que le retour aux documents d'urbanisme communaux serait susceptible de permettre une consommation d'espace supérieure à celle résultant d'un maintien en vigueur du

PLUIH en se prévalant de la réduction de la surface des zones à urbaniser opérée par ce dernier, mais les indications du rapport de présentation ne confirment pas cette analyse. En particulier, il ressort du livret 1B1 (diagnostic socio-économique) que, sur les 2 985 hectares de zones AU prévues dans les documents locaux antérieurs, 2 374 hectares restaient disponibles en 2015. Il est vrai que cette surface est sensiblement supérieure à la superficie totale des zones AU instituées par le PLUIH, laquelle est de 1 713 hectares selon le tableau du livret 1C (justification du projet). Il apparaît toutefois que, sur l'ensemble des zones AU encore disponibles en 2015, 819 hectares seulement relevaient d'un classement en zone AU « ouverte », immédiatement urbanisable, dont 112 hectares réservés à des activités de loisirs, alors que la superficie restante de 1 555 hectares relevait d'un classement en zone AU « fermée », dont l'urbanisation demeure en toute hypothèse subordonnée à une évolution du document d'urbanisme à l'initiative de la collectivité. Dans le PLUIH, sans même tenir compte des surfaces vacantes dans les zones urbaines, la superficie des zones AU « ouvertes » est de 748 hectares, ce qui représente une réduction de moins de 9 % par rapport à la situation de 2015 et même une progression de 10 % si l'on exclut du calcul les zones réservées aux loisirs. Le maintien en vigueur du PLUIH n'est donc pas de nature à garantir une moindre consommation d'espace que le retour aux précédents documents d'urbanisme.

5. En quatrième lieu, si Toulouse Métropole invoque les inconvénients susceptibles de résulter de l'annulation du PLUIH en matière de production de logements sociaux, il n'en reste pas moins que les communes soumises à des obligations législatives en la matière demeureront tenues de les respecter, que les objectifs fixés par le programme d'orientations et d'actions pour les autres communes ne revêtaient pas un caractère opposable et que la majorité des documents locaux antérieurs comportaient déjà des prescriptions règlementaires sur ce point. Par ailleurs, même si les auteurs du PLUIH ont entendu recourir de manière plus volontariste aux instruments règlementaires de protection des espaces verts et restreindre les possibilités de construction en zone naturelle par rapport à certains plans communaux, ces circonstances ne sont pas suffisantes pour justifier une limitation des effets de l'annulation dans le temps. En outre, les dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme permettront aux autorités compétentes de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation susceptibles de porter atteinte à ces objectifs d'intérêt général dès qu'un nouveau débat aura eu lieu sur les orientations générales du PADD.

6. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'annulation rétroactive de la délibération approuvant le PLUIH de Toulouse Métropole serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives au regard des intérêts publics et privés en présence et des inconvénients que présenterait le recours aux possibilités dérogatoires rappelées au point 1 du présent jugement. Par voie de conséquence, il n'y a pas lieu de moduler les effets dans le temps de l'annulation prononcée par le jugement du 30 mars 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Le présent jugement prononçant l'annulation totale de la délibération litigieuse sans report de ses effets, il n'implique aucune mesure d'exécution particulière. Dans ces conditions, les demandes d'injonction et d'astreinte présentées par les requérants sont sans objet.

Sur les frais liés au litige :

8. Il n'y a pas lieu de faire droit à la nouvelle demande de frais de procédure présentée par Mme Xi et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de moduler les effets dans le temps de l'annulation prononcée à l'article 4 du jugement du 30 mars 2021.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société civile immobilière du Barry, à la société civile immobilière Capseilh, à la société civile immobilière AMB Saint-Jean, à la société civile immobilière de Mimaquer, à M. et Mme Xk, à Mme Xp, à M. Xf, à M. Xg, à l'association des propriétaires fonciers de Laspiacères, à M. Xq, à M. et Mme Xd, à la société par actions simplifiée Feber, à M. Xr, à Mme Xs, à M. et Mme Xt, à la société civile immobilière Le Guichet, au groupement foncier agricole de Hautpoul, à Mme Xu, à M. et Mme Xv, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, à Mme Céline Xc, à M. et Mme Xa Xe, à M. Xn, à Mme Xw, à M. Xo, à M. Xx, à M. Xm, à Mme Xi, à M. et Mme Jean-Marc Xa, à Mme Xb, à M. et Mme Xh, à M. Xj et à Toulouse Métropole.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2021, où siégeaient :

M. Pierre Bentolila, président,
Mme Françoise Perrin, première conseillère,
M. Florian Jazon, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mai 2021.

Le rapporteur,

Le président,

F. JAZERON

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.