

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

Annulation ELV

N°0614896

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Alain POINSOT et
Mme Nathalie MAKUCH

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Villalba
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris

(7^{ème} section, 1^{ère} chambre)Mme Fuchs
Commissaire du gouvernementAudience du 5 juillet 2007
Lecture du 2 août 2007

68-01-01

Vu, enregistrée le 11 octobre 2006, la requête présentée pour M. Alain POINSOT, demeurant 32, rue Philippe Hecht à Paris (75019) et Mme Nathalie MAKUCH, demeurant 1, square Pointe Notre-Dame à Le Trayas (83530), par Me Ricard, avocat à la Cour ; M. POINSOT et Mme MAKUCH demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération des 12 et 13 juin 2006 par laquelle le Conseil de Paris a approuvé le plan local d'urbanisme de la Ville de Paris ;

2°) de condamner la Ville de Paris à leur verser la somme de 4.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 4 juin 2007, le mémoire en défense présenté pour la Ville de Paris par Me Foussard, avocat aux Conseils ; la Ville de Paris conclut au rejet de la requête et à la condamnation des requérants à lui verser la somme de 3.500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

N°0614896

2

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le plan local d'urbanisme de la Ville de Paris ;

Vu le règlement intérieur du Conseil de Paris ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 juillet 2007 :

- le rapport de Mme Villalba, rapporteur ;
- les observations de Me Ricard pour le syndicat requérant, de Me Foussard et de Me Laymond pour la Ville de Paris ;
- et les conclusions de Mme Fuchs, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'à l'appui de leur demande, M. POINSOT et Mme MAKUCH soutiennent que la délibération litigieuse est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, d'une part en ce qu'elle porte sur des modifications qui n'ont pas été soumises à enquête publique alors qu'elles remettaient en cause l'économie général du projet et, d'autre part, en raison de la méconnaissance des règles relatives à l'information des conseillers municipaux et à l'examen des amendements proposés en commission ou en séance ; que, par ailleurs, les requérants contestent la légalité de la prescription d'espace libre à végétaliser grevant le terrain situé au 2-4 rue Philippe Hecht dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, dont Mme MAKUCH est propriétaire et sur lequel M. POINSOT souhaite faire construire un immeuble de deux étages à usage d'habitation ;

Sur la régularité de la procédure :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L.2121-13 du code général des collectivités territoriales : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. » ; qu'aux termes de l'article L.2121-12 de ce même code : « 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. » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, dès le 27 avril 2006, le maire de Paris a fait parvenir aux conseillers municipaux un exposé des motifs d'une centaine de pages, comportant un rappel de la procédure de révision depuis son engagement le 23 octobre 2001, les réserves et les recommandations de la commission d'enquête, les observations des personnes publiques associées, les demandes émises lors de l'enquête publique qui s'est déroulée du 31 mai au 13 juillet 2005, les réponses apportées par les services de la ville et les modifications proposées en conséquence au projet initial approuvé par le Conseil de Paris les 31 janvier et 1^{er} février 2005 ; que ces modifications étaient listées dans une annexe jointe ; que les textes de référence, les cartes et les documents graphiques du plan étaient consultables par cd-rom ou à la bibliothèque du Conseil de Paris ; que ces documents ont permis aux conseillers de disposer

N°0614896

3

disposer d'une information répondant aux exigences posées par les dispositions précitées des articles L.2121-12 et L.2121-13 du code général des collectivités territoriales ; que ces dispositions, qui régissent les relations entre l'exécutif de la commune et l'assemblée délibérante, n'imposent nullement l'adjonction d'une liste des amendements déposés en commission, avant la séance, information qui relève du fonctionnement interne de cette assemblée ; qu'en outre, la note explicative de synthèse, dont ce n'est pas l'objet, n'avait pas obligatoirement à répondre à l'invitation adressée par la commission d'enquête aux services de la Ville de Paris d'expliciter l'observation faite par eux, en réponse à la demande d'une association intervenue au cours de l'enquête publique et tendant à l'inscription d'une prescription d'espace libre à végétaliser sur le terrain dont Mme MAKUCH est propriétaire, selon laquelle « l'inscription d'un ELV sur la totalité de la parcelle (alors qu'il couvre déjà plus du tiers de celle-ci) ne paraît pas justifiée et serait sans doute juridiquement discutable » ; que, d'ailleurs, les auteurs du PLU n'ont pas fait suite à cette demande et n'ont pas proposé l'inscription de cette prescription, qui a finalement été introduite par un amendement n°723 lors de l'examen du PLU par le Conseil de Paris le 12 juin 2006, et n'ont donc pas jugé nécessaire de répondre explicitement à la demande de la commission d'enquête ;

Considérant, en deuxième lieu, que si l'article 20 du règlement intérieur du Conseil de Paris dispose que « des amendements peuvent être présentés au cours de la séance du conseil municipal » et que celui-ci décide s'ils « seront mis immédiatement en délibération ou s'ils seront renvoyés à la commission compétente », ces dispositions n'ont pour objet d'obliger le Conseil à se prononcer de manière systématique sur cette question de procédure avant l'examen au fond des amendements ; que le vote d'un amendement signifie implicitement mais nécessairement qu'il a été considéré qu'un renvoi pour examen en commission n'était pas nécessaire ; que les requérants n'établissent pas ni même n'allèguent qu'une ou plusieurs demandes de renvoi en commission pour un examen plus approfondi auraient été demandées en séance et que le président de l'assemblée aurait refusé de soumettre cette ou ces demandes au vote ;

Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme : « Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées. / Après l'enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal (...) » ; que si ces dispositions permettent d'apporter au projet de plan local d'urbanisme soumis à enquête publique les modifications dont l'utilité est apparue postérieurement à la date à laquelle celui-ci a été rendu public, c'est à la condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en dehors des corrections d'erreurs matérielles et des précisions rédactionnelles, les modifications apportées au projet soumis à enquête publique, à l'initiative des services de la ville ou des conseillers municipaux, portent essentiellement, d'une part, sur la création du schéma d'aménagement de l'Hôpital Saint-Lazare, sur une surface de 1,6 hectares, l'ajout d'un plafond de constructibilité pour le centre commercial prévu dans le schéma d'aménagement « Beaugrenelle / Front de Seine » et l'inscription dans le schéma d'aménagement Boucicaut d'un programme de logements sociaux sur 50% de la surface de logement et, d'autre part, sur l'inscription de nouvelles prescriptions patrimoniales, morphologiques, d'espaces verts, de protection du commerce et de l'artisanat, et d'emplacements réservés ; que ces nouvelles inscriptions, qui concernent un nombre restreint de bâtiments et de parcelles, compte tenu de la superficie totale couverte par le PLU, vont dans le sens des objectifs, énoncés dans le rapport de présentation, de protection du patrimoine bâti et naturel de la ville, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; que la quasi totalité d'entre-elles ont été

N°0614896

4

décidées pour faire suite aux propositions de la commission d'enquête ou aux observations émises notamment par des riverains, des associations ou des élus locaux pendant l'enquête publique ; que les modifications apportées au règlement, si elles ont pu avoir pour effet d'élargir le champ d'application de certaines dispositions ou de les rendre plus contraignantes, n'ont pas institué de règles totalement nouvelles ; que, dans ces conditions, en dépit de leur nombre élevé, ces modifications n'ont pas porté atteinte à l'économie générale du plan et, par suite, n'impliquaient pas le recours à une nouvelle procédure d'enquête publique ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'interdisaient aux membres du Conseil de Paris d'apporter de telles modifications au projet de PLU qui a été soumis à enquête publique ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. POINSOT et Mme MAKUCH ne sont pas fondés à soutenir que la délibération des 12 et 13 juin 2006 approuvant le PLU de la Ville de Paris est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière ;

Sur la légalité de la prescription d'espace libre à végétaliser grevant le terrain situé au 2-4 rue Philippe Hecht dans le 19^{ème} arrondissement de Paris :

Considérant qu'aux termes de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme : « (...) / Les plans locaux d'urbanisme (...) peuvent : (...) / 7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ; qu'aux termes de l'article UG.13.3 du règlement du PLU : « Les documents graphiques du règlement délimitent, en bordure de voie ou à l'intérieur des terrains, des Espaces libres à végétaliser (E.L.V.), en application de l'article L.123-1 § 7° du Code de l'urbanisme, pour améliorer la qualité du paysage urbain. / La modification de l'état d'un terrain grevé d'une prescription d'E.L.V. est soumise aux conditions suivantes : / 1- Aucune construction ou installation n'est admise dans l'emprise de l'E.L.V., ni en élévation ni en sous-sol. Toutefois, la réalisation d'ouvrages en sous-sol, d'escaliers ou d'autres ouvrages d'accès aux bâtiments peut y être admise pour des motifs d'accessibilité, d'hygiène ou de sécurité. Le surplomb de l'E.L.V. par des ouvrages en saillie (balcons, marquises, etc.) est admis. / 2- L'espace délimité aux documents graphiques du règlement doit être mis en valeur par des éléments végétaux appropriés à sa géométrie, sa situation et son environnement (arbres, arbustes, écrans végétaux, parterres, murs végétalisés, etc.) (...) / 3- La perméabilité du sol aux précipitations doit être privilégiée dans l'E.L.V. Les éléments minéraux (allées piétonnières, trémies d'accès aux sous-sols, voies d'accès aux services de secours notamment) doivent représenter une proportion mesurée de l'espace et participer par leur traitement à son aménagement paysager et écologique (...) » ;

Considérant qu'il résulte de la rédaction même de ces dispositions que l'obligation de mise en valeur d'un terrain par des éléments végétaux appropriés qu'elles imposent ne peut être rendue effective qu'à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation, que les auteurs du PLU auraient entendu appliquer cette obligation en-dehors même d'une telle situation, ce qui serait d'ailleurs concrètement impossible, en l'absence de tout moyen de coercition ou de sanction prévu par la loi à l'encontre des propriétaires récalcitrants ; qu'une telle prescription, ainsi envisagée, n'entrerait pas dans les prévisions du 7° de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme et serait dépourvue de base légale ; qu'au demeurant, elle serait de nature à entraîner une rupture du juste équilibre entre l'intérêt général qui la sous-tend et le droit des propriétaires d'un bien à en disposer librement, compte tenu de l'intensité de l'atteinte au droit d'usage de ce bien, en

N°0614896

5

l'absence de l'avantage constitué par la construction, de l'absence de caractère impérieux de cet intérêt général et de l'existence de plusieurs autres instruments permettant de poursuivre le même objectif de protection paysagère et écologique, tels que notamment la réservation par la collectivité publique d'un emplacement pour création d'un espace vert, avec la possibilité pour le propriétaire concerné de faire valoir un droit à délaissement, ou les obligations imposées aux constructeurs en matière de création d'espaces plantés ; qu'elle serait de ce fait incompatible avec les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors même que les dispositions du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à l'indemnisation d'un propriétaire qui subirait un préjudice spécial et exorbitant du fait d'une telle prescription d'urbanisme ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la parcelle litigieuse ne pouvait pas être grevée dans sa totalité d'une prescription la rendant par définition inconstructible et donc insusceptible de pouvoir être mise en valeur au sens des dispositions précitées de l'article UG.13.3 du règlement du PLU ; que, par suite, M. POINSOT et Mme MAKUCH sont fondés à demander l'annulation de la délibération des 12 et 13 juin 2006 en tant qu'elle approuve la prescription d'ELV inscrite sur la parcelle située au 2-4 rue Philippe Hecht, prescription qui n'avait pas été proposée par les services de la ville et qui a été introduite par voie d'amendement ;

Considérant, pour l'application de l'article L.600-4 du code de l'urbanisme, que le moyen tiré du détournement de pouvoir ne pourrait, en l'état actuel du dossier, qu'être écarté ;

Considérant qu'en conséquence de l'annulation par le Tribunal de la prescription d'espace libre à végétaliser, la parcelle dont Mme MAKUCH est propriétaire, qui appartient au secteur des Maisons et villas SL 19-18 Butte Bergeyre, en zone UG, se retrouve soumise, en l'absence de toute autre prescription particulière figurant aux documents graphiques, notamment de prescription d'emprise constructible maximale, aux règles de cette zone à l'exception de celles qui concernent le COS, qui ne sont pas applicables dans les secteurs de Maisons et Villas, ainsi qu'il est précisé au 1- de l'annexe I au règlement du PLU ;

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

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, il y a lieu de condamner la Ville de Paris à verser à chacun des requérants la somme de 1.000 euros au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'en application de ces mêmes dispositions, le Tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par la Ville de Paris doivent dès lors être rejetées ;

DECIDE :

Article 1er : La délibération du Conseil de Paris des 12 et 13 juin 2006 est annulée en tant qu'elle approuve l'inscription d'une prescription d'espace libre à végétaliser sur la parcelle sise 2-4 rue Philippe Hecht dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

N°0614896

6

Article 2 : La Ville de Paris versera à chacun des requérants la somme de 1.000 (mille) euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Les conclusions de la Ville de Paris au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Alain POINSOT, à Mme Nathalie MAKUCH et à la Ville de Paris.

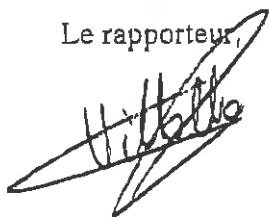
Copie en sera adressée pour information au préfet de Paris, préfet de la région d'Ile-de-France.

Délibéré après l'audience du 5 juillet 2007, où siégeaient :

M. Perrier, président,
Mme Driencourt, président,
M. Letourneur, premier conseiller,
Mme Villalba, premier conseiller,
Mme Nikolic, premier conseiller,

Lu en audience publique le 2 août 2007.

Le rapporteur,



C. VILLALBA

Le président,



A. PERRIER

Le greffier,



M.A. ALLAIN

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables en ce qui le concerne, et 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.