

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N° 1710522 et 1804180**

---

Association Les Petits Frères des Pauvres  
Association Environnement Dhuis et Marne 93  
Association Les Amis Naturalistes des Coteaux  
d'Avron

---

M. Rémy Combes  
Rapporteur

---

M. Laurent Buisson  
Rapporteur public

---

Audience du 28 mai 2019  
Lecture du 11 juin 2019

---

68-01-01-01  
D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Montreuil,  
(2<sup>ème</sup> chambre),

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête sommaire, enregistrée le 27 novembre 2017, l'association Les Petits Frères des Pauvres, représentée par Me Garreau, demande au Tribunal d'annuler la délibération n° CT 2017/09/26-07 du conseil de territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, en date du 26 septembre 2017, portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Gagny ;

Elle soutient :

- que le conseil de territoire de Grand Paris Grand Est n'était pas régulièrement composé lors de la séance au cours de laquelle a été approuvé le plan local d'urbanisme de Gagny ;
- que la note de synthèse destinée à informer les membres du conseil de territoire ne renseignait pas sur les conséquences de la création, dans le parc de Montguichet, d'un emplacement réservé pour l'accueil des gens du voyage ;
- que le dossier soumis à l'enquête publique ne renseignait pas sur les conséquences de la création de l'emplacement réservé prévu dans le parc de Montguichet ;

- que l'établissement Grand Paris Grand Est n'était pas compétent pour décider, ainsi qu'il l'a fait par délibération du 8 avril 2016, de reprendre la procédure de révision du plan d'occupation des sols de la commune de Gagny et sa transformation en plan local d'urbanisme ;
- que la décision attaquée est dépourvue de base légale dès lors qu'elle est fondée, pour la création de l'emplacement réservé en litige, sur le schéma départemental d'accueil des gens du voyage approuvé par un arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis du 16 février 2016 illégal ;
- que la création d'une aire d'accueil pour les gens du voyage par la délibération contestée ne poursuit pas un but d'intérêt général et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

Par un mémoire complémentaire, enregistré le 27 février 2018, l'association Les Petits Frères des Pauvres, conclut aux mêmes fins et demande en outre au Tribunal de mettre à la charge de Grand Paris Grand Est la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir :

- que l'évaluation environnementale, contenue dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme approuvé par la décision attaquée, est insuffisante dès lors qu'elle ne comporte pas l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables, le résumé non technique, la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, et l'analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre de ce document sur l'environnement, prévus par l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme ; que cette même évaluation ne décrit pas les impacts induits par l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage au sein du parc de Montguichet, boisement ancien et à l'écart des axes routiers, comprenant de nombreuses essences de végétaux et accueillant plusieurs espèces d'oiseaux et de mammifères, dont certaines peu communes aussi proche de la capitale ; que l'évaluation ne mentionne aucune mesure pour compenser les atteintes causées par l'aménagement de cette aire d'accueil ; que ces insuffisances de l'évaluation environnementale n'ont pas permis au public et aux membres du conseil de territoire de Grand Paris Grand Est d'être utilement informés de l'impact du projet de révision du plan local d'urbanisme ;
- que le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet, ne comprenant pas le bilan de la concertation préalable associant le public à l'élaboration du plan, tel que prévu par le 5° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, applicable en vertu de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme ; que les membres du conseil de territoire de Grand Paris Grand Est n'ont pas été informés de ce bilan ;
- que le plan local d'urbanisme approuvé méconnaît les dispositions du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage du département de la Seine-Saint-Denis, dès lors qu'il ne prend pas en compte les coûts d'investissement, notamment de raccordement aux réseaux, induits par l'installation d'une aire d'accueil au sein du parc de Montguichet, site naturel non viabilisé ;
- que le document approuvé méconnaît les dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne précise pas la hauteur et la densité des constructions ou des résidences mobiles qui seront admises sur l'aire d'accueil prévue, ni ne mentionne les conditions relatives aux raccordements publics, à l'hygiène et à la sécurité auxquelles devront satisfaire les installations ;
- que plan local d'urbanisme contesté est entaché de contradictions, dès lors que ses dispositions réglementaires applicables à la zone N n'autorisent que les constructions et installations visant à répondre au projet du parc régional du site du Montguichet « avec la

*création de belvédères* », et non celles liées à l'installation d'une aire d'accueil pour les gens du voyages, qui nécessite notamment la pose de clôtures, une voirie de desserte en enrobé, un local d'accueil et de gestion, des places avec sol minéralisé, un local abritant une cabine de douche, un WC et un espace cuisine, et un local technique ; que le règlement et le zonage sont également en contradiction avec, d'une part, le projet d'aménagement et de développement durable, dont l'objectif n° 5 vise à valoriser les corridors écologiques, et notamment le futur parc régional de Montguichet, ainsi qu'à préserver les éléments de paysage qui participent à la qualité du tissu urbain de Gagny, et d'autre part, l'évaluation environnementale qui souligne l'importance de ce parc dans le maillage écologique local ;

- que la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que le plan local d'urbanisme qu'elle approuve prévoit un emplacement réservé incompatible avec le caractère de la zone, laquelle est constituée d'un parc abritant une biodiversité importante qui doit être protégée de l'urbanisation, et située à proximité de deux établissements hébergeant un public fragile ; qu'il n'est pas démontré qu'aucune autre parcelle appartenant à la commune ne pouvait accueillir l'aire en cause, alors que l'association requérante a investi de manière importante pour valoriser le site à destination des personnes âgées hébergées en séjour de vacances, en y aménageant notamment un « chemin nature découverte » adapté aux personnes à mobilité réduite ; que les coûts d'aménagement et de raccordement de l'aire projetée est excessif du fait de la localisation du terrain en zone naturelle, plutôt qu'en zone urbanisée.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 mai 2018, la commune de Gagny conclut au rejet de la requête, et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante la somme de 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête est sans objet et que « *ses moyens devront être rejetés* ».

Par un mémoire en défense enregistré le 15 mai 2018, l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, représenté par Me Peynet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante la somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que la requête est irrecevable et que ses moyens sont infondés :

Par mémoire enregistré le 28 mai 2018, l'association Les Petits Frères des Pauvres conclut aux mêmes fins que précédemment.

Par un mémoire enregistré le 6 juin 2018, l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens, et demande à titre subsidiaire au tribunal de surseoir à statuer et de lui permettre de mettre en œuvre une procédure de modification ou de régularisation du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération attaquée.

Vu l'avis envoyé aux parties, en date du 14 mai 2018, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, informant les parties que l'affaire était susceptible d'être inscrite au rôle d'une audience du mois de juin 2018 et que la clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 31 mai 2018 ;

Vu l'ordonnance du 25 juin 2018 portant clôture immédiate de l'instruction ;

Un mémoire en intervention présenté par l'association régionale de parents d'enfants handicapés a été enregistré le 2 juillet 2018, soit postérieurement à la clôture de l'instruction.

Un mémoire présenté par l'association requérante a été enregistré le 21 mai 2019, soit postérieurement à la clôture de l'instruction.

**II.** Par une requête enregistrée le 3 mai 2018, les associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron, représentées par Me Duval, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CT 2017/09/26-07 du conseil de territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, en date du 26 septembre 2017, portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Gagny, ensemble la décision du 27 février 2018 rejetant leur recours gracieux ;

2°) de condamner Grand Paris Grand Est à verser à chacune la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent :

- qu'il n'est pas établi que la délibération du 29 mars 2012, par laquelle le conseil municipal de Gagny a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme, ait été publiée et affichée conformément aux dispositions des articles R. 123-24 et R. 123-25 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction alors applicable ; qu'à défaut de réalisation de ces formalités la délibération approuvant le plan local d'urbanisme est illégale ;

- que le dossier soumis à l'enquête publique ne comprenait pas tous les documents prévus par les dispositions des articles R. 153-8 du code de l'urbanisme et R. 123-8 du code de l'environnement, notamment l'avis de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne, l'avis de la chambre du commerce et de l'industrie de Seine-Saint-Denis, et le projet d'aménagement et de développement durable, ces documents n'ayant été respectivement consultables sur internet que les 16 et 21 juin 2017, alors que l'enquête était close le 3 juillet suivant ; que l'impossibilité de consulter ces documents essentiels a nui à la bonne information du public ;

- que la tonalité du rapport d'enquête, qui reflète un manque de considération pour les associations de protection de l'environnement et une bienveillance excessive pour les personnes publiques et les promoteurs immobiliers, révèle que le commissaire enquêteur n'a pas accompli sa mission en toute impartialité, privant le public d'une garantie de neutralité quant à son information ;

- que le rapport d'enquête est lacunaire dès lors que le commissaire enquêteur s'est borné à faire état du contenu du projet et à justifier les choix retenus en reprenant les arguments apportés par Grand Paris Grand Est, sans prendre position ni formuler son avis personnel ;

- que le projet de plan local d'urbanisme litigieux, qui a été modifié à la suite de l'enquête publique dans des proportions telles que le préfet a demandé à Grand Paris Grand Est de le soumettre de nouveau à l'avis de la commission interdépartementale de la préservation des

espaces naturels, agricoles et forestiers (CIPENAF), aurait dû, avec cet avis, être soumis à une nouvelle enquête publique antérieurement à son approbation ;

- qu'il n'est pas justifié que les membres du conseil de territoire de Grand Paris Grand Est aient été convoqués dans les conditions prévues par les articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales, et notamment que leur ait été communiquée une note de synthèse suffisamment détaillée pour leur permettre de saisir la portée réelle de l'objet des délibérations, et de se prononcer en toute connaissance de cause ;

- que le rapport de présentation méconnaît les dispositions des articles L. 151-4 et de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme dès lors que le diagnostic qu'il comprend ne fournit aucune explication sur l'évolution des possibilités de construction sur le bâti existant, alors même que le projet prévoit l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ; par ailleurs, ce document n'indique pas la capacité de densification de l'ensemble des espaces bâtis, ne comportant qu'une analyse de « la localisation des zones d'intensification et potentiel de construction », alors même que le rapport précise que l'habitat collectif n'est pas très représenté sur la commune ;

- que le rapport de présentation méconnaît les dispositions de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme, en tant qu'il ne justifie pas de la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation des zones naturelles qui ne disposent au demeurant pas de réseaux d'assainissement, alors même que n'ont pas été suffisamment analysées les capacités de construction sur les espaces bâtis ; qu'il n'est pas non plus justifié de l'opportunité de fragmenter l'ancienne carrière du centre en de nombreuses zones qui conduisent à l'enclavement des zones naturelles et à la rupture des continuités biologiques et des espaces de biodiversité ;

- que le rapport de présentation méconnaît les dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme, ainsi que du 2<sup>o</sup> de l'article R. 151-3 s'agissant de l'évaluation environnementale qu'il contient, dès lors qu'il n'analyse pas suffisamment l'état initial de l'environnement ; qu'ainsi, le tableau figurant à la page 15 du document consacré à la description de cet état initial, fondé sur des données insuffisantes, ne fait figurer aucune présence animale dans les carrières de l'Est, de Ouest et du Centre, alors même que l'évaluation environnementale relève, dans ces mêmes secteurs, la présence d'espèces animales, dont certaines protégées ; que la description de l'état initial des anciennes carrières, zones particulièrement touchées par les choix d'urbanisation retenus par le plan autorisé, est trop succincte, n'analysant pas suffisamment leur biodiversité, et notamment les espèces animales, qu'elles abritent, ou les rôles accessoires qu'elles remplissent dans le cadre de la régulation de la température urbaine ou de l'absorption du gaz à effet de serre ; qu'enfin, l'analyse des risques d'inondation, de mouvements de terrains et d'effondrements dans ces anciennes carrières, pourtant soulignés par l'évaluation environnementale, est insuffisante alors même que plusieurs arrêtés de catastrophe naturelle ont été pris sur cette commune ; que les enjeux environnementaux identifiés par les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas été suffisamment hiérarchisés pour permettre une réelle analyse ;

- que l'évaluation environnementale est insuffisante s'agissant de l'analyse des impacts du projet sur l'environnement, et des mesures destinées à éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ses incidences négatives, méconnaissant ainsi l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme ; qu'ainsi, s'agissant de l'impact sur les espaces naturels, l'évaluation précise que l'urbanisation des anciennes carrières de l'Ouest et du Centre conduira à une augmentation du ruissellement et de la pollution liée au trafic automobile sans pour autant quantifier ces effets, ni expliquer comment cette artificialisation du terrain pourrait être compensée par des boisements de compensation en zone naturelle, mesure au demeurant non obligatoire ; que l'évaluation indique à tort que l'inscription en zone AUNU, qui autorise les constructions relevant des services publics d'intérêts collectifs, ne conduirait pas à la consommation d'espaces naturels, et que l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones ne couperait pas les continuités écologiques ; que l'impact sur l'imperméabilisation des sols n'est pas suffisamment analysé ; que l'impact sur l'environnement du zonage retenu n'est pas analysé à l'échelle départementale ; que l'évaluation ne retient que les mesures de boisement de

compensation, sans rechercher à éviter ou réduire ces effets négatifs, et qu'au demeurant les autres mesures proposées sont insuffisantes et inadéquates ; que l'impact paysager est considéré comme positif par l'évaluation alors que certains quartiers pavillonnaires sont désormais situés en zones UC et UHM autorisant l'habitat collectif ; que l'analyse de cette incidence n'est pas suffisamment poussée, et n'a pas fait l'objet de mesures suffisantes pour être limitées ; que le plan litigieux, qui prévoit notamment la création de voies de circulation supplémentaires impactant la pollution de l'air, ne présente pas de mesure pertinente pour éviter ou limiter cet effet négatif ; que l'impact sur les risques liés à la nature des sols susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions n'est pas suffisamment analysé par l'évaluation environnementale, qui renvoie à un plan de prévention des risques non approuvé ; qu'il en est de même s'agissant des risques liés à la proximité de lignes très haute tension de la zone 1AUHT, dans laquelle il est possible de construire des locaux de commerce, d'artisanat, de bureaux, d'hébergements hôteliers ou d'installations nécessaires à des services publics d'intérêt collectif ;

- qu'en ouvrant à l'urbanisation d'anciennes carrières situées dans une commune carencée en espaces verts, le plan local d'urbanisme litigieux méconnaît le schéma directeur de la région Ile-de-France, lequel prévoit, à ses articles 2 et 3, que doivent être privilégiées, d'une part, la densification du bâti existant, notamment s'agissant des quartiers proches d'une gare, et d'autre part, la vocation d'espaces verts des secteurs sous-minés par d'anciennes carrières et non encore urbanisées ;

- que le plan contesté ne prend pas en compte le schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France en fragmentant sans motif valable le corridor écologique composé notamment par les trois anciennes carrières, identifiées sur la carte de la trame verte et bleue comme des secteurs reconnus pour leur intérêt écologique ;

- que la décision attaquée méconnaît l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme dès lors que les dispositions du règlement du document approuvé qui ouvrent à l'urbanisation les anciennes carrières, ne sont pas en cohérence avec les orientations du plan d'aménagement et de développement durable, lesquelles prévoient la maîtrise de l'étalement et l'intensification du tissu urbain, en vue notamment de l'optimisation du réseau de transports en commun, de la gestion des ressources en eau et de la prévention des risques d'inondation, de la mise en valeur du corridor écologique et de la qualité paysagère ;

- qu'en définissant le zonage des anciennes carrières, les auteurs de la délibération attaquée ont commis une erreur manifeste d'appréciation ; que ces sites, qui constituent les seuls espaces non urbanisés de la commune de Gagny, laquelle a perdu 70 % de ses espaces agricoles et forestiers entre 1982 et 2008, présentent un intérêt écologique et contribuent à la qualité de l'air ainsi qu'à l'identité paysagère de la commune ; que les choix de zonage retenus, qui permettent la construction sur ces sites de 1047 logements, d'activités commerciales, d'artisanat et de service et d'installations nécessaires aux services publics d'intérêt collectif, dont les hauteurs pourront être importantes, entraînent une consommation d'espace injustifiée et portent atteinte à ces zones à protéger ;

- que la décision attaquée méconnaît les articles L. 151-22 et R. 151-43 du code de l'urbanisme dès lors que les articles 13 du règlement, qui régissent la part minimale de surface non imperméabilisée, applicables à toutes les zones à l'exception des zones UI, N et A, prévoient un taux de pondération réduit « *pour les toitures classiques* » ;

- que le document approuvé, qui délimite, au sein du parc de Montguichet, un secteur de taille et de capacité d'accueil limité pour l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage, méconnaît les dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne prévoit pas de règle spécifique à ce secteur, et ne précise notamment pas la hauteur des constructions qui y seront admises ; que cet emplacement réservé est incompatible avec le caractère de cette zone naturelle et forestière ;

- que les orientations d'aménagement et de programmation n° 2 du Bois de l'Etoile, n° 3 du Vieux Chemin de Meaux et n° 6 du Chemin des Bourdons, qui ouvrent respectivement à

l'urbanisation les carrières du Centre, de l'Est et de l'Ouest, sont illégales en tant qu'elles portent atteinte à des espaces naturels ; que la première conduit à une très forte urbanisation, dont l'implantation « en peigne » et les mesures de compensation sont insuffisantes pour en atténuer les effets négatifs, à une fragmentation des espaces naturels ainsi qu'à une rupture des continuités écologiques ; que les deux autres ne prévoient aucune modalité de nature à compenser la consommation d'espace naturel et l'atteinte aux cônes de vue générée par la construction de logements et d'équipements collectifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 juillet 2018, l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, représenté par Me Peynet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des associations requérantes la somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens de la requête sont infondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 juillet 2018, la commune de Gagny conclut au rejet de la requête, et à ce que soit mise à la charge des associations requérantes la somme de 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête est sans objet et que « *ses moyens devront être rejetés* ».

Par un mémoire en réplique enregistré le 5 septembre 2018, les associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron concluent aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens et réévaluent leur demande fondée sur les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à hauteur de 12 000 euros.

Elles soutiennent en outre que les dispositions du rapport de présentation et du règlement, qui ne prévoient pas de restriction de hauteur des constructions dans les zones UC, UCa et UHM, ne sont pas en cohérence avec les orientations du plan d'aménagement et de développement durable.

Par un mémoire en réponse enregistré le 21 septembre 2018, l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est persiste dans ses précédentes conclusions.

Vu l'avis envoyé aux parties, en date du 2 juillet 2018, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, informant les parties que l'affaire était susceptible d'être inscrite au rôle d'une audience du quatrième trimestre 2018 et que la clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 31 juillet 2018 ;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2018 portant clôture immédiate de l'instruction ;

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le schéma directeur de la Région Île-de-France, approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 ;
- le schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France ;
- 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. Combes, rapporteur ;
- les conclusions de M. Buisson, rapporteur public ;
- et les observations de Me Chauvin, substituant Me Garreau, pour l'association Les Petits Frères des Pauvres, Me Lenormand, substituant Me Duval pour les associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron et de Me Mascré, substituant Me Peynet, pour l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibérations du 16 octobre 2006, puis du 29 mars 2012, le conseil municipal de Gagny a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme. Par une délibération du 16 décembre 2015, cette même autorité a demandé à l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est de poursuivre cette procédure, ce qu'il a accepté par une délibération de son conseil de territoire en date du 8 avril 2016. A l'issue de l'enquête publique qui s'est déroulée du 29 mai au 3 juillet 2017, le conseil de territoire de Grand Paris Grand Est a, par une délibération n° CT 2017/09/26-07 en date du 26 septembre 2017, approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Gagny, lequel ouvre partiellement à l'urbanisation les anciennes carrières du Centre, de l'Est et de l'Ouest et délimite, au sein du parc de Montguichet situé dans la carrière de l'Est, un secteur de taille et de capacité d'accueil limité pour l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage. Les associations Les Petits Frères des Pauvres, Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron demandent l'annulation de cette délibération, ensemble la décision du 27 février 2018 rejetant le recours gracieux de ces deux dernières associations.

2. Les requêtes susvisées présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.



Sur les fins de non-recevoir opposées par Grand Paris Grand Est et par la commune de Gagny :

3. D'une part, contrairement à ce que fait valoir l'établissement public défendeur, l'association Les Petits Frères des Pauvres justifie de sa qualité de propriétaire foncier sur le territoire de la commune de Gagny, en produisant son acte d'acquisition, et établit par ailleurs que son président a qualité pour ester en justice en son nom, tel que prévu par l'article 6.05.1 de ses statuts, qu'elle verse aux débats. Il s'ensuit que les fins de non-recevoir ainsi soulevées doivent être écartées.

4. D'autre part, en dépit de ce que soutient la commune de Gagny, les requêtes n'ont pas perdu leur objet, ni avant, ni après la date de leur introduction.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*- Sur l'insuffisance du rapport de présentation :*

5. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. (...) Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ». Et aux termes de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme : « *Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation : 1° Expose les principales conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie ainsi que, le cas échéant, les analyses des résultats de l'application du plan prévues par les articles L. 153-27 à L. 153-30 et comporte, en annexe, les études et les évaluations dont elles sont issues ; 2° Analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le schéma de cohérence territoriale en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 141-3 ainsi que des autres espaces bâtis identifiés par le rapport lui-même en vertu du troisième alinéa de l'article L. 151-4 (...)* ».

5. Il ressort en l'espèce du document « Justification des choix retenus » contenu dans le rapport de présentation que le besoin de logement à Gagny est évalué à 4 257 logements à l'horizon 2030, que la densification des espaces bâtis de la commune ne peut conduire qu'à la création de 3 458 logements, et que ce constat implique, dès lors, la construction d'au moins

799 logements en dehors des espaces actuellement bâtis, soit dans les zones naturelles constituées par les anciennes carrières situées sur le territoire communal.

6. Il résulte de l'examen des mentions du rapport de présentation que celui-ci comprend une analyse de « *la localisation des zones d'intensification et potentiel de construction* », portant sur les capacités de densification de certains quartiers de Gagny identifiés au vu des critères que sont la « *proximité des gares et proximité des grands axes de déplacements afin de réduire la dépendance au véhicule particulier et de favoriser l'utilisation des transports en commun* », le « *gabarit des constructions existant suffisamment volumineux pour permettre l'implantation de constructions nouvelles sans induire un impact paysager disproportionné* », la « *localisation hors des secteurs à risque (lié à la présence d'anciennes carrières et aux inondations)* » et la « *capacité résiduelle des réseaux d'assainissement* ». Il ressort des pièces du dossier que l'application de ces critères a conduit les auteurs du rapport de présentation à n'analyser la capacité de densification que d'une partie minoritaire du bâti de la commune, et non de l'ensemble des espaces bâtis, tel que prévu par les dispositions précitées de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, quitte à ce que ce potentiel de densification soit analysé par le rapport comme faible ou nul dans certains secteurs, en raison notamment des formes urbaines et architecturales. Ainsi, en ne contenant pas cette analyse complète alors même que le projet prend le parti, pour satisfaire aux besoins de création de logements, d'une ouverture partielle à l'urbanisation de zones naturelles, le diagnostic compris dans le rapport de présentation n'a pas délivré une information exhaustive au public, et a été de nature à exercer une influence sur la délibération approuvant le plan local d'urbanisme litigieux, ses auteurs n'ayant pas pu se prononcer sur ce choix en toute connaissance de cause.

- *Sur la méconnaissance de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme et les contradictions entachant le règlement du plan local d'urbanisme :*

7. Aux termes de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : (...) 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (...). Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire (...)* ».

8. Il ressort des pièces du dossier et notamment du document exposant les justifications des choix retenus compris dans le rapport de présentation, que « *Le STECAL correspondant à l'emplacement réservé pour l'aire d'accueil ou le terrain familial collectif pour les gens du voyage représente une emprise maximale de 7 730 m<sup>2</sup>. Les conditions d'implantations des constructions autorisées sont règlementées aux articles N.6, N.7, N.9 et N.10 (...)* ». Si le règlement compris dans le plan local d'urbanisme contesté prévoit effectivement, dans son article N9, que « *Le STECAL correspondant à l'emplacement réservé pour l'aire d'accueil ou le terrain familial collectif pour les gens du voyage représente une emprise maximale de 7 330 m<sup>2</sup>* », ce document ne précise pas la hauteur et la densité des constructions ou des résidences mobiles qui seront admise sur l'aire d'accueil prévue, ni ne mentionne les conditions relatives aux raccordements publics, à l'hygiène et à la sécurité auxquelles devront satisfaire les installations, en méconnaissance des dispositions précitées, les articles N4, N8, N10, N14 et N16 disposant « *Néant* ». Il s'ensuit qu'en s'abstenant d'encadrer les constructions dans le secteur de taille et de

capacité d'accueil limitées ainsi créés, le conseil de territoire de Grand Paris Grand Est a entaché d'erreur de droit le règlement contenu dans le plan local d'urbanisme approuvé par la délibération attaquée.

9. De même, la circonstance tirée de ce que l'article N2 du règlement, intitulé « occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières », qui dispose que « 2.1 Sont admises des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (SPIC) au niveau des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) pour répondre au projet du parc régional du site du Mont Guichet avec la création de belvédères », sans évoquer le secteur dédié à la création de l'aire d'accueil pour les gens du voyage, pourtant mentionné par ailleurs dans le même document et dans le rapport de présentation, relève d'une incohérence de nature à entacher d'illégalité le règlement approuvé par la délibération litigieuse.

- Sur l'incompatibilité avec le schéma directeur de la région Ile-de-France :

10. Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : « *Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Il détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du même code : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : (...) 3° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article L. 123-1 (...)* ». Et aux termes de l'article L. 131-7 : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* ».

11. Le fascicule n°3 du schéma directeur de la région Ile-de-France, intitulé « orientations réglementaires et carte de destination générale des différentes parties du territoire », dispose dans ses « orientations communes » : « *La priorité est donnée à la limitation de la consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels, et donc au développement urbain par la densification des espaces déjà urbanisés* ». Les orientations du même document concernant les « espaces urbanisés à densifier à proximité d'une gare » prévoient : « *Dans les communes comprenant des quartiers à densifier à proximité d'une gare, à l'horizon 2030, à l'échelle communale, les documents d'urbanisme locaux doivent permettre une augmentation minimale de 15% : • de la densité humaine (...); • de la densité moyenne des espaces d'habitat* ». Les orientations propres aux « espaces verts à créer » précisent : « *Il convient de pérenniser la vocation des espaces verts publics existants, de valoriser les espaces ouverts privés insérés dans la ville dense, d'optimiser l'ensemble des fonctions ou des services que rendent ces espaces. Les espaces verts et les espaces de loisirs non cartographiés doivent être intégrés dans les politiques d'aménagement du secteur dans lequel ils se situent et ne peuvent changer de vocation que sous réserve de compensation. Des emprises foncières sont à réserver dans les zones carencées en espaces verts, notamment dans les opérations de renouvellement urbain et en valorisant les espaces ouverts encore présents (cf. 2.1 «Orientations communes*»). Il reviendra en conséquence aux collectivités territoriales de s'assurer que leurs documents d'urbanisme permettent notamment : • de préserver les emprises dédiées aux espaces verts publics existants ; • d'affirmer

*prioritairement la vocation d'espaces verts publics et de loisirs des secteurs sous-minés par d'anciennes carrières non encore urbanisés en cœur d'agglomération et dans la ceinture verte, en particulier dans les territoires carencés en espaces verts (...). L'accessibilité des espaces verts publics et des espaces de loisirs (maillage, lien avec les autres espaces publics, etc.) doit être améliorée». Enfin, s'agissant des « continuités », ce document prévoit « Ces continuités doivent être maintenues ou créées sur les secteurs dont le développement urbain pourrait grever l'intérêt régional de préservation/valorisation des espaces ouverts et leur fonctionnement (secteurs d'urbanisation préférentielle ou conditionnelle, projets d'infrastructures, etc.). En milieu urbain, s'il n'est pas toujours possible de maintenir une emprise large pour ces continuités, leur caractère multifonctionnel est essentiel à préserver, voire à améliorer (trame verte d'agglomération, corridor fluvial, rivière urbaine, etc.). Leur rétablissement doit être favorisé à l'occasion d'opérations d'aménagement et de renouvellement urbain. Ces continuités peuvent être le support de plusieurs fonctions : espaces de respiration et/ou liaisons agricoles et forestières et/ou continuités écologiques et/ou liaisons vertes. Il faudra alors veiller à la compatibilité de ces fonctions. L'emplacement, le tracé et l'ampleur des continuités doivent être précisés et adaptés localement à leurs fonctions, y compris en cas de superposition avec des secteurs urbanisés ou d'urbanisation, et ceci en cohérence avec les territoires voisins. Dans le cadre de la réalisation de projets d'infrastructures, il faudra être particulièrement vigilant à éviter, et le cas échéant à réduire (et à défaut compenser) l'impact des infrastructures sur les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques ».*

12. Il ressort de la carte de destination générale des différentes parties du territoire jointe au schéma directeur de la région Ile-de-France que le secteur de l'ancienne carrière de l'Est située sur le territoire de Gagny est recensé au titre des « espaces verts à créer », et que les anciennes carrières de l'Ouest et du Centre sont désignées comme « quartiers à densifier à proximité d'une gare », mais également signalées au titre des « continuités écologiques » et « liaisons vertes ».

13. Il résulte pourtant des mentions du projet d'aménagement et de développement durable et du rapport de présentation que le plan litigieux prévoit, sur ces sites, « d'y construire des logements, des équipements et des activités, tout en y prévoyant le maintien et la création d'espaces verts accessibles au public », orientation traduite, d'une part, par le classement par le règlement en zones 1AUC, 1AUHM, 1AUHT et 1AUNU d'une partie de ces secteurs, et d'autre part, par trois orientations d'aménagement et de programmation dites du « Chemin des Bourdons » s'agissant de la carrière de l'Ouest, du « Bois de l'Etoile » pour la carrière du Centre, et du « Vieux chemin de Meaux » s'agissant de la carrière de l'Est.

14. Or, le diagnostic compris dans le rapport de présentation indique que « L'habitat collectif n'est pas très représenté puisqu'il n'occupe que 60 ha de ces 452,5 ha, soit 8,5 % de l'ensemble du territoire communal alors que l'habitat individuel occupe la majeure partie de la commune (57%) et plus de 72% des espaces urbanisés (contre 3.6% pour les activités) », et que : « Les zones UC, UCa et UHM seront mobilisées pour l'intensification urbaine. Ce sont des secteurs à dominante d'habitat, à caractère continu pour les zones UC et UCa et à caractères discontinu et mixte (habitat collectif et individuel) pour la zone UHM. Sur ces secteurs, le potentiel de construction identifié ne retient pas les constructions qui pourraient être construites dans les secteurs où la capacité des réseaux d'assainissement est insuffisante, puisque le règlement du PLU interdit la création de logements dans ces sites tant qu'un réseau d'assainissement collectif n'a pas été mis en place ». Au vu de ces constatations, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il n'y aurait pas dans la commune de Gagny plus d'espaces bâtis susceptibles d'être densifiés.

15. En outre, il ressort de ce même diagnostic que « *La surface de la commune représente environ 698 ha dont près de 80 % est urbanisé* », et que « *la surface forestière à Gagny a théoriquement reculé de près de 20ha entre 1982 et 2008 (soit de près de 70%)* ».

16. Dans ces circonstances, nonobstant d'une part le caractère relativement limité de l'urbanisation projetée dans la carrière de l'Est, dont l'intérêt environnemental et la biodiversité ont été largement soulignés par l'évaluation environnementale, et d'autre part les mesures prévues pour compenser les impacts négatifs sur l'environnement, l'orientation générale du projet d'aménagement et de développement durable prévoyant l'urbanisation des trois anciennes carrières, et le zonage en découlant en zones AU s'agissant des carrières du Centre et de l'Ouest, et en zone UHM s'agissant de l'espace naturel jouxtant le cimetière dans la carrière de l'Est, sont incompatibles avec les orientations précitées du schéma directeur de la région Ile-de-France concernant les « espaces verts à créer » et « les continuités », et plus généralement avec l'« orientation commune » qui prévoit que « *La priorité est donnée à la limitation de la consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels, et donc au développement urbain par la densification des espaces déjà urbanisés* ».

- *Sur le défaut de prise en compte du schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France :*

17. Aux termes de l'article L. 371-1 du code de l'environnement : « *I - La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural* ». Aux termes de l'article L. 371-3 du même code : « *Un document-cadre intitulé « Schéma régional de cohérence écologique » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional " trames verte et bleue " créé dans chaque région. (...) Le schéma régional de cohérence écologique, fondé en particulier sur les connaissances scientifiques disponibles, l'inventaire national du patrimoine naturel et les inventaires locaux et régionaux mentionnés à l'article L. 411-5 du présent code, des avis d'experts et du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, comprend notamment, outre un résumé non technique : c) Une cartographie comportant la trame verte et la trame bleue mentionnées à l'article L. 371-1 ; e) Les mesures prévues pour accompagner la mise en œuvre des continuités écologiques pour les communes concernées par le projet de schéma (...). Sans préjudice de l'application des dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier relatives à l'évaluation environnementale, les documents de planification et les projets de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et précisent les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces documents de planification, projets ou infrastructures linéaires sont susceptibles d'entraîner (...)* ». Aux termes de l'article R. 371-25 : « *Le schéma régional de cohérence écologique, conformément à l'article L. 371-3, comporte notamment : un volet présentant les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors qu'elles comprennent ; un plan d'action stratégique ; un atlas cartographique (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-2 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte : (...) 2° Les schémas régionaux de cohérence écologique prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : 1° Les schémas de cohérence territoriale (...)* ».

18. Il résulte de la cartographie du schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France comportant la trame verte que le lien entre les trois anciennes carrières de Gagny constitue un « corridor à restaurer », au titre duquel le plan d'action stratégique de ce document indique : « *Pour ces corridors, il peut être envisagé : des actions de restauration : elles visent alors à retrouver des corridors pleinement fonctionnels en supprimant les obstacles existants ou en renforçant la densité et la continuité des habitats favorables à la dispersion des espèces ; des actions de confortement : dans certains cas, le retour à une fonctionnalité complète n'est pas techniquement et/ou économiquement envisageable. Outre la conservation des habitats existants, il est cependant possible d'améliorer localement la fonctionnalité de ces corridors souvent très dégradés en diminuant l'effet de coupure de certains obstacles et en recréant des connexions nouvelles sur certains tronçons* ».

19. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme litigieux considère que « *les trois anciennes carrières participent à la constitution d'un corridor écologique de la sous-trame arborée d'intérêt régional, en lien avec le parc du Montguichet et la forêt régionale de Bondy au Nord, identifié au SRCE comme corridor à restaurer* », et que l'ouverture partielle à l'urbanisation des anciennes carrières, visant à répondre aux besoins de logements et d'équipements de la commune, est organisée par les orientations d'aménagement et de programmation précitées, qui « *intègrent la protection d'espaces à caractère naturel ou paysager ou d'espaces naturels sur la plus grande partie de leur superficie (classement en zone N, NHT ou IAUNU, continuités vertes en pas japonais afin de permettre la préservation de ce corridor)* ». Par ailleurs, en contrepartie de l'ouverture partielle à l'urbanisation des sites du Bois de l'étoile et du Chemin des Bourdons, le plan local d'urbanisme contesté prévoit que des espaces « *non-bâti non compris dans le corridor de la sous trame arborée mais situés à proximité sont protégés par un classement en zone N ou espaces paysagers à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier* », et qu'au sein des corridors, « *Tout jeune arbre adulte âgé au minimum de 50 ans abattu doit donner lieu à la plantation de deux spécimens équivalents, sauf si l'abattage est indispensable à l'implantation des constructions* ».

20. Toutefois, la configuration du zonage de l'ancienne carrière du Centre, qui conduit à une fragmentation injustifiée des continuités naturelles, ne prend pas en compte la préconisation précitée du schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France prévoyant notamment « *Outre la conservation des habitats existants, il est cependant possible d'améliorer localement la fonctionnalité de ces corridors souvent très dégradés en diminuant l'effet de coupure de certains obstacles et en recréant des connexions nouvelles sur certains tronçons* », et est, par suite, entachée d'illégalité.

- *Sur l'erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du zonage des anciennes carrières :*

21. Aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation (...)* ».

22. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

23. Il résulte des considérations ci-dessus exposées qu'en procédant au classement en zones 1AUC, 1AUHM, 1AUHT et 1AUNU d'une partie des carrières de l'Ouest, du Centre et de l'Est, selon les orientations d'aménagement et de programmation dites du « Chemin des Bourdons », du « Bois de l'Etoile », et du « Vieux chemin de Meaux », alors même que le rapport de présentation relève l'importance environnementale et la biodiversité de ces sites, que « *La surface de la commune représente environ 698 ha dont près de 80 % est urbanisé* », que « *la surface forestière à Gagny a théoriquement reculé de près de 20ha entre 1982 et 2008 (soit de près de 70%)* », et qu'il n'est pas démontré qu'il n'y aurait pas dans la commune de Gagny plus d'espaces bâtis susceptibles d'être densifiés, les auteurs du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération attaquée ont commis une erreur manifeste d'appréciation.

- *Sur le moyen tiré de l'illégalité des orientations d'aménagement et de programmation n° 2, n° 3 et n° 6 :*

24. Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles* ». Aux termes de l'article L. 151-7 du même code, dans sa version alors en vigueur : « *I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; 2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ; 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ; 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; 6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 (...)* ». Et aux termes de l'article L. 152-1 : « *L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation* ».

25. Il résulte de ces dispositions que les travaux ou opérations d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation. Si de telles orientations, dans cette mesure opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, sont, en principe, susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir à l'occasion d'un recours dirigé contre la délibération qui approuve le plan local d'urbanisme, il en va différemment dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme.

26. En l'espèce, il ressort de l'examen des orientations d'aménagement et de programmation n° 2 « du Bois de l'Etoile », n° 3 « du Vieux Chemin de Meaux » et n° 6 « du Chemin des Bourdons », qui ouvrent respectivement à l'urbanisation partielle les carrières du

Centre, de l'Est et de l'Ouest, que celles-ci comprennent l'aménagement de voirie et la construction d'équipements d'intérêt collectif, et doivent donc être regardées comme prévoyant la création d'emplacements réservés. Elles sont, par suite, susceptibles de justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme et, dès lors, leur légalité peut être directement contestée à l'appui du présent recours dirigé contre la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Gagny.

27. Il résulte des considérations ci-dessus exposées que les orientations d'aménagement et de programmation dites du « Chemin des Bourdons », du « Bois de l'Etoile », et du « Vieux chemin de Meaux », qui prévoient l'aménagement de logements, d'équipements et d'activités au sein des espaces naturels constitués par les trois anciennes carrières situées à Gagny, alors qu'il n'est pas démontré qu'il n'y aurait pas dans cette commune plus d'espaces bâtis susceptibles d'être densifiés, sont incompatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France, ne prennent pas en compte, s'agissant de l'orientation du « Bois de l'Etoile », le schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France, et sont, par suite, entachées d'illégalité.

28. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

29. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requête ne sont pas, en l'état du dossier, susceptibles de fonder l'annulation de la décision contestée.

## II. Sur mise en œuvre de l'article L. 600-9 de l'urbanisme :

30. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre (...) un plan local d'urbanisme (...) estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce* ».

31. Il résulte de tout ce qui précède que l'illégalité relevée par le présent jugement, tirée notamment du caractère incomplet du rapport de présentation, vicie le plan local d'urbanisme en son entier, et n'est pas régularisable, les auteurs de la décision attaquée n'ayant pas pu se



prononcer de manière éclairée sur les choix retenus par le plan local d'urbanisme litigieux. Il ne peut, par suite, être fait application des dispositions de l'article L. 600-9 précitées.

### III. Sur les frais liés à l'instance :

32. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

33. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Grand Paris Grand Est le versement à l'association « Les Petits Frères des Pauvres » de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 précité du code de justice administrative.

34. Il y a également lieu de mettre à la charge de Grand Paris Grand Est le versement aux associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 précité du code de justice administrative.

35. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérantes, qui ne sont pas partie perdante dans la présente instance, les sommes demandées par l'établissement Grand Paris Grand Est et par la commune de Gagny au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

### DECIDE

Article 1<sup>er</sup> : La délibération n° CT 2017/09/26-07 du conseil de territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, en date du 26 septembre 2017, portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Gagny, est annulée, ensemble la décision du 27 février 2018 rejetant le recours gracieux des associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron.

Article 2 : L'établissement public territorial Grand Paris Grand Est versera en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, d'une part, la somme de 2 000 (deux mille) euros à l'association Les Petits Frères des Pauvres, et d'autre part, la somme de 2 000 (deux mille) euros aux associations Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et par la commune de Gagny sur le fondement de l'article L. 761-1 précité du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié aux associations Les Petits Frères des Pauvres, Environnement Dhuis et Marne 93 et Les Amis Naturalistes des Coteaux d'Avron, à l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et à la commune de Gagny.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 28 mai 2019, à laquelle siégeaient :

- M. Laloye, président,
- M. L'hôte, premier conseiller,
- M. Combes, premier conseiller.

Lu en audience publique le 11 juin 2019.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

R. Combes

P. Laloye

Le greffier,

Signé

S. Le Chartier

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, 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.