COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

Vu la procédure suivante :

 \mathbf{C}

Procédure contentieuse antérieure :

Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 12 avril 2018 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse.

Par un jugement n°1804761 du 17 septembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 17 novembre 2021 au greffe de la cour administrative de Bordeaux sous le numéro 21BX04238, puis au greffe de la cour administrative de Toulouse sous le numéro 21TL24238, et un mémoire en réplique enregistré le 2 février 2023, les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31, représentées par Me Terrasse, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement;

- 2°) d'annuler la délibération du 12 avril 2018 ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à chaque association au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient de leur qualité et de leur intérêt à agir ;

Sur la régularité du jugement :

- le tribunal ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des branches du moyen tiré du détournement de pouvoir ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- le rapport de présentation est insuffisant ;
- le règlement du plan local d'urbanisme, tel que modifié par la délibération en litige, n'est pas cohérent avec les objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durables en méconnaissance de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, au regard des axes tendant à développer une production de logements ambitieuse et à proposer une offre de logements adaptée visant à lutter contre les situations d'exclusion ;
- le règlement méconnaît les objectifs de diversité sociale au regard de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il n'est prévu aucun pourcentage minimum de surface de plancher affectée à la diversité sociale ;
- le règlement méconnaît les règles de mixité sociale au regard des articles R. 151-37 et R. 151-21 du code de l'urbanisme ;
- la délibération est entachée d'un détournement de pouvoir dans la mesure où la modification portant sur l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale ne poursuit pas un but d'intérêt général mais vise à accélérer la réalisation du projet de construction dénommé « Tour Occitanie ».

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 décembre 2022 et le 30 mai 2023, Toulouse Métropole, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire des associations une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions d'appel de l'association non au gratte-ciel sont irrecevables faute de justifier d'une décision de son conseil d'administration l'autorisant à interjeter appel ;
 - les moyens soulevés par les associations ne sont pas fondés.

La clôture d'instruction a été fixée au 5 juin 2023 par une ordonnance en date du même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- 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. Haïli, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Terrasse représentant les associations appelantes ;
- et les observations de Me Dunyach représentant Toulouse métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 3 octobre 2017, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a prescrit la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse. Par arrêté du 4 décembre suivant, le président de Toulouse Métropole a arrêté les modalités de mise à disposition du projet. Par délibération du 12 avril 2018, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a tiré le bilan de la mise à disposition du public, a examiné les avis émis par les personnes publiques associées et a approuvé le projet de modification simplifiée. Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 relèvent appel du jugement du 17 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande d'annulation de cette délibération.

Sur la régularité du jugement attaqué:

2. Les associations appelantes soutiennent que le jugement est insuffisamment motivé en ce qu'il ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des éléments avancés à l'appui du moyen tiré du détournement de pouvoir dont serait entachée la délibération en litige. Toutefois, le jugement attaqué, qui traite à son point 8 de l'objet de la modification simplifiée approuvée par cette délibération ainsi que de l'objectif de ses auteurs de favoriser la réalisation d'un projet urbain d'ensemble et écarte, par une motivation suffisante, l'existence d'un but étranger à ceux au vu desquels le pouvoir de prendre cet acte leur avait été conféré, n'était pas tenu de répondre à tous les arguments développés par ces dernières. Il s'ensuit que le jugement attaqué n'est pas entaché d'irrégularité à ce titre.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Il ressort des pièces du dossier que la modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse, approuvée par la délibération en litige a notamment pour objet amender l'annexe règlementaire du règlement écrit relative à la diversité sociale de l'habitat afin d'introduire la possibilité d'apprécier les obligations en matière de logement social, dans le cas d'une opération d'aménagement concédée, à l'échelle globale de l'opération en ce qui concerne la première phase de l'opération d'aménagement concédée de « Toulouse EuroSudOuest » devenue depuis lors « Grand Matabiau – quais d'Oc ».

En ce qui concerne le rapport de présentation :

4. 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'approbation du 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 (...) ». Et l'article R. 151-2 du même code précise que : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / 1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone ; / 3° La complémentarité de ces dispositions avec les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées à l'article L. 151-6 ; / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / 5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151-19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151-20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151-41 ; / 6° Toute autre disposition du plan local d'urbanisme pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue par le présent titre. / Ces justifications sont regroupées dans le rapport. ». Enfin aux termes de l'article R. 151-5 du même code : « Le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est : / (...) 2° Modifié ; (...) ».

5. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme est accompagnée d'un rapport de présentation contenant une explication des choix retenus pour établir les zones, le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que les changement apportés. Ce rapport précise en particulier le type de modification, la justification de l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale et expose que cette diversité pourra s'apprécier, pour l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », à l'échelle globale de la 1ère phase de ladite opération. Le rapport de présentation retient l'absence d'incidence des modifications envisagées sur les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale à l'échelle du projet urbain ainsi que sur l'environnement et recense enfin les document modifiés, soit les dispositions communes et les annexes règlementaires du règlement écrit, la modification du graphique de détail de type B de la page 89 du document graphique du règlement, cahier au 1/2500ème, et l'ajout de la phase 1 du périmètre de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest » aux graphiques d'information dans les annexes du plan local d'urbanisme. En l'absence d'incidence de la modification en litige sur le contenu même des prescriptions en faveur de la diversité sociale de l'habitat, notamment sur les seuils de surface plancher à usage d'habitation en mètre carré, les pourcentages minimums de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé, ainsi que sur le périmètre des six territoires concernés sur la commune de Toulouse, le rapport de présentation n'avait pas, contrairement à ce que soutiennent les associations appelantes, à analyser l'état du parc de logements sociaux à l'échelle du périmètre de l'opération en cause.

- 6. D'autre part, s'il est vrai que l'exposé des motifs ne mentionne pas explicitement que la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » se situe en territoire de centralités (T1), le rapprochement entre la carte de délimitation des six territoires sur la commune de Toulouse, laquelle est contenue dans l'exposé des motifs, et la pièce 5C annexée à la délibération attaquée dont l'objet est de délimiter le périmètre de cette phase 1, permet de constater que ce périmètre de l'opération d'aménagement concédée s'inscrit au sein du territoire T1.
- 7. Enfin, au stade de la contestation du contenu du rapport de présentation, les associations appelantes ne peuvent utilement contester l'objet même de la délibération en litige ainsi que l'absence d'explication des modalités qui permettraient de s'assurer qu'un tel assouplissement de la servitude de mixité sociale à l'échelle du périmètre de la première phase de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » ne viendrait pas entraver l'atteinte de l'objectif de mixité sociale, une telle contestation relevant de la légalité interne de cette modification.
- 8. Il résulte de ce qui précède que le rapport de présentation présente de façon suffisamment précise les motifs justifiant la modification du règlement du plan local d'urbanisme. Par suite et dans ces conditions, le moyen tiré du caractère insuffisant du rapport de présentation doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme :

- 9. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / (...) 3°) La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...) ». Aux termes de l'article L. 151-15 du même code : « Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. ».
- 10. La délibération en litige prévoit qu'à l'intérieur du périmètre de la phase 1 « Toulouse EuroSudOuest », lequel a été précisément défini au sein de la pièce 5 C annexée à cette délibération, le respect de la règle fixée en termes de production de logement sociaux s'appréciera à l'échelle globale de l'opération. Si la modification simplifiée en litige a pour objet d'assouplir à l'échelle de l'opération en cause les conditions d'appréciation du respect des règles relatives à la mixité sociale, cette modification n'a toutefois pas pour conséquence d'amender les modalités de calcul déterminant le nombre de logements sociaux à créer au sein du périmètre retenu, en particulier le pourcentage minimum de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. La circonstance que le périmètre concerné de la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » soit régi par un contrat de concession d'aménagement conclu entre Toulouse Métropole et l'aménageur, détaillant le programme des constructions pour la période 2017-2020, est par elle-même sans incidence sur la légalité de la délibération en litige, dès lors que le contrat de concession et ses éventuels avenants ou évolutions demeurent soumis aux mêmes obligations règlementaires afférentes à la servitude de mixité sociale. En outre, le contrôle de compatibilité du parti pris d'urbanisme ainsi décrit avec la conciliation des objectifs définis par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne peut s'opérer à l'échelle du seul périmètre critiqué par les associations appelantes, mais doit prendre en compte l'ensemble de ces objectifs, à l'échelle du territoire couvert par le document, en prenant en compte la vocation des autres zones urbaines, qui comprennent notamment des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle. Enfin, il n'appartient pas au juge administratif de contrôler

l'opportunité du choix fait par Toulouse Métropole de ne pas recourir au dispositif de l'orientation et d'aménagement de programmation pour fixer le cadre des opérations d'aménagement de la première phase du projet « Toulouse EuroSudOuest ». Par conséquent, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que le parti pris des auteurs de la modification simplifiée en litige méconnaîtrait l'objectif de mixité sociale et qu'il serait incompatible avec les prescriptions de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des articles R. 151-37 et R. 151-21 du code de l'urbanisme :

- 11. Aux termes des dispositions du VI de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme : « Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté. / Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent également applicables aux plans locaux d'urbanisme qui font l'objet, après le 1er janvier 2016, d'une procédure de révision sur le fondement de l'article L. 153-34 de ce code, de modification ou de mise en compatibilité. (...) ».
- 12. Les associations appelantes soutiennent que la délibération en litige méconnaît les règles de mixité sociale prévues par les articles R. 151-21 et R. 151-37 du code de l'urbanisme entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, la modification simplifiée en litige, prescrite par délibération du conseil de métropole de Toulouse Métropole le 3 octobre 2017, ne relève pas de ces dispositions mais ressortit au régime des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 conformément aux dispositions citées au point précédent. Par suite, ces moyens ne peuvent être qu'écartés comme inopérants.

En ce qui concerne l'incohérence entre le règlement modifié du plan local d'urbanisme et le projet d'aménagement et de développement durables :

13. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. ». Pour apprécier la cohérence entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le plan, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Ainsi, l'inadéquation d'une disposition du règlement à une orientation générale ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence des autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre le règlement et ce projet.

- 14. Il ressort du projet d'aménagement et de développement durables que les auteurs du plan local d'urbanisme se sont notamment donné pour objectif de « permettre des parcours résidentiels pour tous et lutter contre l'exclusion » au travers des deux axes, « développer une production de logements ambitieuse » et « proposer une offre de logements adaptée visant à lutter contre les situations d'exclusion ». Le projet précise dans ce cadre que le plan local d'urbanisme vise aussi « une diversification des produits d'habitat, tant en termes de coûts que de types de logements » et que ce même plan propose « une répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire communautaire afin de permettre à l'ensemble des ménages de réaliser un parcours résidentiel en adéquation avec leurs ressources. Il est donc primordial de faciliter les conditions de production de l'habitat, et notamment du logement intermédiaire et social ».
- 15. Il ressort des pièces du dossier que l'annexe règlementaire du règlement du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse délimite, à l'échelle du territoire concerné, six territoires soumis à des règles de surface de plancher minimale affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. Ainsi qu'il a été exposé au point 10 du présent arrêt, la délibération en litige a pour seul objet d'adapter la règle relative à la diversité sociale en permettant d'apprécier le respect de ces règles, pour la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », non plus à l'échelle de chaque unité foncière mais à l'échelle globale de cette opération. En revanche, cette même délibération n'a pas pour effet de réduire l'objectif quantitatif de production de logements sociaux au sein du périmètre de la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest », qui est inclus dans le territoire des centralités T1 dans lequel s'appliquent les mêmes objectifs de production. La circonstance que la délibération en litige ne prévoit pas de cadrage spatial et temporel de cet assouplissement ne saurait suffire à caractériser une incohérence avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, en raison notamment de ce que l'objectif de diversité sociale doit s'apprécier à l'échelle du territoire du plan. Par suite, eu égard à l'ensemble de ces éléments, la modification simplifiée en litige ne peut être regardée comme étant incohérente avec les orientations et les objectifs retenus dans le projet d'aménagement et de développement durables. Dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré du détournement de pouvoir :

16. Il ressort de l'exposé des motifs de la délibération en litige que la modification simplifiée en litige consiste à introduire la faculté d'apprécier la diversité sociale de l'habitat à l'échelle globale du périmètre de la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest», sans modifier, ainsi qu'il a été dit, le pourcentage minimum de surface de plancher affectée en particulier aux logements locatifs sociaux. Comme l'ont relevé à juste titre les premiers juges, cette modification simplifiée est de nature à favoriser la réalisation d'un projet urbain d'importance sans attendre l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, alors en cours d'élaboration, et qui vise à favoriser, sur ce point, une approche par projet. Les associations appelantes persistent à soutenir que cette modification simplifiée est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que le seul projet identifié dans ce périmètre susceptible d'accueillir des logements est celui du projet dénommé Tour Occitanie. Toutefois, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le conseil de la métropole de Toulouse Métropole, en approuvant cette modification simplifiée, aurait poursuivi un but étranger à l'intérêt général alors d'ailleurs qu'il est constant que la modification en litige devait initialement concerner toutes les opérations d'aménagement concédé à l'échelle de l'ensemble du territoire toulousain mais que le champ d'application a été limité par les auteurs de la délibération à la seule phase 1 « Toulouse EuroSudOuest » afin de tenir compte de l'avis rendu par les services de l'Etat le 15 janvier 2018. Par suite, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par l'intimée, que les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de la métropole de Toulouse qui n'a pas la qualité de partie à l'instance, la somme sollicitée par les associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire des trois associations appelantes le versement à Toulouse Métropole d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE:

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

<u>Article 2</u>: Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 verseront solidairement la somme globale de 1 500 euros à Toulouse Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne et à la commune de Toulouse

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Chabert, président,
- M. Haïli, président assesseur,
- M. Jazeron, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 novembre 2023.

Le président-assesseur,

Le président,

X. Haïli

D. Chabert

Le greffier,

N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.