

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2001485

M. Emmanuel Wormser

M. Jean-Louis Ban
Rapporteur

Mme Emilie Beytout
Rapporteuse publique

Audience 9 mars 2023
Décision du 29 mars 2023

68-01-01-01-02-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 3 mars 2020, le 8 juillet 2020, le 26 août 2021 et le 1^{er} octobre 2021 M. Emmanuel Wormser demande au tribunal l'annulation de la délibération du 26 septembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Crolles a approuvé la modification simplifiée n°4 du plan local d'urbanisme de la commune.

Il soutient que :

- la procédure allégée prévue par les dispositions de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme n'est pas applicable ;
- en raison de l'annulation par le tribunal administratif de Grenoble du zonage règlementaire issu de la modification n°2, la procédure de consultation du public et des personnes publiques associées est viciée ;
- la modification postérieure à l'enquête publique du zonage règlementaire affecte l'économie générale du projet de modification mis en consultation ;
- la délibération contestée est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 septembre 2021, la commune de Crolles, représentée par Me Bornard, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. Worsmer de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. Wormser ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 24 janvier 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au même jour, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Ban, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Emilie Beytout, rapporteure publique,
- les observations de Wormser,
- et les observations de Me Garaud, pour la commune de Crolles.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 1^{er} avril 2019, le maire de Crolles a décidé d'engager la procédure de modification n°4 simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Celle-ci a pour objet, d'une part, la modification des règles d'implantation des constructions en zone UC figurant à l'article 6 du règlement de cette zone et, d'autre part, la mise en comptabilité du PLU avec le projet de ZAC Ecoquartier. Par délibération du 17 avril 2019, le conseil municipal a défini les modalités de mise à disposition du public du projet de modification n°4. En application de cette délibération, le dossier de ce projet, l'exposé des motifs et les avis émis par les personnes publiques associées ont été mis à la disposition du public du 17 juin au 26 juillet 2019 à la mairie de Crolles aux jours et heures habituels d'ouverture au public. Le dossier a également été mis à disposition sur le site internet de la commune de Crolles. Par jugement du 4 juillet 2019 confirmé en appel, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du 31 mars 2017 par laquelle le conseil municipal de Crolles avait approuvé la modification n° 2 de son PLU. Cette annulation a eu notamment pour effet de remettre en vigueur les périmètres des zones UC et UE issues des modifications du PLU n°1 et n°3 approuvées respectivement les 4 mars 2016 et 25 mai 2018. Par délibération du 26 septembre 2019, le conseil municipal de Crolles a approuvé la modification simplifiée n°4 du plan local d'urbanisme de la commune. Par sa requête, M. Wormser demande l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions d'annulation :

En ce qui concerne le recours à une procédure de modification simplifiée :

2. Aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* ». L'article L. 153-41 du même code dispose que : « *Le projet de modification est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire lorsqu'il a pour effet : / 1° Soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ; / 2° Soit de diminuer ces possibilités de construire ; / 3° Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser (...)* ». Selon

l'article L. 153-45 de ce code, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article L. 153-41 (...), la modification peut, à l'initiative (...) du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. (...)* ».

3. Le règlement écrit du PLU de la commune de Crolles définit la zone UC comme correspondant « *à la zone urbaine dédiée principalement à l'activité économique. Mais elle a vocation, dans la continuité de l'Eco-quartier projeté, à muter vers une zone mixte dédiée à l'habitat et à l'activité commerciale et de bureau. Elle doit aussi pouvoir accueillir de l'activité artisanale compatible avec la présence de logement en termes de salubrité, de sécurité et de tranquillité des personnes. L'ouverture à l'habitat de cette zone ne doit pas affecter son caractère économique mais le conforter* ».

4. Le projet de modification simplifiée du PLU a notamment pour objet, ainsi qu'il a été dit au point 1, de modifier l'article 6 du règlement de la zones UC relatif à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques afin de donner un caractère plus urbain à ce secteur. Les modifications apportées à cet article, mentionnées en caractère gras, sont les suivantes : « (...) *L'implantation des constructions doit se faire **entre 3 et 5 m** par rapport à l'alignement ou à la limite de fait entre le terrain et la voie à l'exception de : / - Entre la rue du Moulin et la rue de Belledonne, pour les constructions ayant une façade sur l'avenue Ambroise Croizat, l'implantation des constructions doit se faire à 7 m par rapport à l'alignement ou la limite de fait entre le terrain et la voie. -Entre la RD10 et la rue des frères Montgolfier, pour les constructions ayant une façade sur la rue de Belledonne, l'implantation des constructions est autorisée à l'alignement ou la limite de fait entre le terrain et la voie et jusqu'à 5 mètres en retrait de cet alignement ou de cette limite de fait. / -Entre la rue de Belledonne et la rue Charles de Gaulle, pour les constructions ayant une façade sur la rue des Sources, l'implantation des constructions doit se faire à **3 m** par rapport à l'alignement ou la limite de fait entre le terrain et la voie (...). Lorsque par son gabarit ou sa forme une parcelle permet l'implantation d'un ou plusieurs bâtiments à l'arrière d'un premier front bâti respectant l'alignement imposé sur la ou les rues, aucune obligation d'alignement secondaire n'est imposée au-delà des limites de prospects* ». Est ainsi définie une nouvelle règle générale d'implantation par rapport aux voies entre 3 et 5 mètres au lieu de 7 mètres dans l'ancienne version et il est prévue des exceptions à cette règle pour deux secteurs de la commune.

5. En premier lieu, pour soutenir que la modification approuvée relève du 1°) de l'article L. 153-41 précité du code de l'urbanisme, M. Wormser s'appuie sur l'hypothèse d'une parcelle sur laquelle serait édifiée, dans un premier temps, une construction sur une bande de terrain après application d'un retrait de 3 mètres sur par rapport à la voie et, dans un second temps, après division de propriété portant sur la superficie restante, une seconde construction, pour aboutir à une augmentation des possibilités de constructions de 21%.

6. Toutefois, les règles relatives au coefficient d'emprise au sol et à la hauteur définies aux articles UC9 et UC10 du règlement demeurent inchangés. En outre, le nouvel article 6 s'applique à des secteurs en majorité densément urbanisés dans lesquels le cas de figure imaginé par le requérant suppose la démolition des bâtiments existants. Surtout, cet article fixe en zone UC une fourchette d'implantation de principe comprise entre entre 3 et 5 mètres par rapport à la limite de référence et prévoit en outre, sur un secteur précis de la zone UC, un cas de retrait à 7 mètres par rapport à la limite de référence que le requérant ne prend pas en compte dans ses calculs qui ne portent pas ainsi sur l'ensemble de la zone UC. Enfin, les règles que le PLU définit, en particulier le coefficient d'emprise au sol, doivent être appréciées, notamment pour les lotissements, en prenant en compte comme terrain d'assiette du projet l'unité foncière initiale et

non, comme le fait le requérant dans son exemple, la fraction de cette unité foncière supportant le projet après division.

7. Dans ces conditions, en prenant en considération la totalité de la zone UC, il n'est pas précisément établi que l'application des dispositions de l'article 6 aura pour effet de majorer de plus 20 % les possibilités de construction après application de l'ensemble des règles du plan.

8. En deuxième lieu, la circonstance que les modifications approuvées porteraient atteinte aux orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durable, si elle peut être de nature à entacher d'illégalité les dispositions adoptées, n'est pas de nature à démontrer que la procédure suivie serait irrégulière. Dès lors, M. Worsmer ne peut utilement soutenir que la procédure de modification simplifiée ne saurait être mise en œuvre dès lors que les nouvelles dispositions auraient pour effet d'infléchir sensiblement le parti d'aménagement initialement retenu par les auteurs du PLU.

9. En troisième lieu et tout état de cause, à supposer que M. Wormser ait entendu soutenir que la modification du plan graphique méconnaissait les orientations du plan d'aménagement et de développement durable, ce document fixe un objectif « d'équilibre entre les fonctions résidentielles, économiques et de services » et a pour orientation « d'organiser la mixité urbaine et promouvoir, quand cela est possible, une organisation multifonctionnelle du territoire (services, commerces, logements). ». Dès lors, le changement de classement adopté sur le secteur des Tuileries de la zone UE à la zone mixte UC est en adéquation avec l'équilibre ainsi recherché alors, par ailleurs, que le requérant ne développe pas une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire de la commune.

10. Il suit de là que la modification envisagée du PLU de la commune de Crolles pouvait légalement être adoptée par la voie de la procédure de modification simplifiée.

En ce qui concerne la consultation des personnes publiques associées et l'information du public :

11. Aux termes de l'article L. 153-40 du code de l'urbanisme : « *Avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public du projet, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire notifie le projet de modification aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le projet est également notifié aux maires des communes concernées par la modification* ».

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

13. Il ressort des pièces du dossier que le projet notifié le 22 mai 2019 aux personnes publiques associées et le dossier présenté lors de la consultation publique, qui s'est tenue du 17 juin au 26 juillet 2019, mentionnent un zonage du secteur réparti entre les zones UC et UE tel qu'il résulte de la modification n°2. Cette modification a cependant été annulée par jugement du tribunal administratif de Grenoble du 4 juillet 2019 remettant ainsi en vigueur le zonage, réparti entre les zones UE et UC, résultant des modifications du PLU n°1 et n°3 approuvées respectivement les 4 mars 2016 et 25 mai 2018. Il en résulte que les zonages figurant aux pages 5 et 6 de la note de présentation de la modification n°4 dans la phase de consultation des personnes

publiques associées, puis du public ne correspondent pas à ceux en vigueur après cette annulation, notamment dans le secteur dit de la Tuilerie qui n'est pas en zone mixte UC comme le retient le projet mais en zone UE. Cette inexactitude a eu une incidence directe et significative sur le champ d'application territorial de l'article 6 et a conduit notamment à appliquer les nouvelles règles d'implantation qu'il définissait à des zones situées au Sud qui sont redevenues en zone UC par l'effet de l'annulation de la modification n°2. La circonstance que M. Wormser ait formulé le 16 juillet 2019 une observation par voie numérique sur l'adresse consultation.plu@ville-crolles.fr ne suffit pas à établir que le public ait été mis à même de prendre connaissance de cette observation et d'apprécier les conséquences que cette annulation emportait sur le zonage du secteur. Cette inexactitude a ainsi nui à l'information des personnes publiques associées et du public et a été de nature à exercer une influence sur la délibération du conseil municipal, faute pour les intéressés d'avoir pu émettre des avis pertinents sur le projet de modification simplifiée du PLU. Par suite, elle entache la délibération attaquée d'illégalité.

En ce qui concerne la modification du zonage postérieurement à la consultation publique :

14. Aux termes de l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme : « (...) *A l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui en délibère et adopte le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public par délibération motivée (...)* ».

15. Il résulte de ces dispositions que le projet de modification simplifiée ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à la consultation publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête.

16. La zone UE correspond, selon le règlement du PLU, « *à la zone urbaine dédiée à l'activité économique. La capacité des équipements permet la réalisation de constructions nouvelles pour poursuivre le développement des activités à caractère commercial, artisanal, de bureau mais aussi industriel. L'article 1 de son règlement interdit sur l'ensemble de la zone UE les constructions à usage d'habitation sauf exceptions limitées* ».

17. La modification du plan de zonage adoptée postérieurement à l'enquête publique, pour tenir compte des effets du jugement du 4 juillet 2019, a consisté à classer le secteur des Tuileries et une partie de la zone Sud en zone UC redevenus en zone UE. La note de présentation fournie lors de la phase d'approbation chiffre l'évolution de ce zonage à un total de 7 ha. Ces modifications ne procèdent pas de l'enquête publique compte tenu de ce qui a été dit au point 13. En outre, eu égard à l'ampleur de ce changement de zonage et aux possibilités offertes en zone UC en matière de construction d'habitations à la différence de la zone UE, cette modification est de nature à remettre en cause l'économie générale du projet. Dès lors, la délibération du 26 septembre 2019 méconnaît les dispositions de l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

18. Il ressort des pièces du dossier que les modifications contestées portant sur l'évolution du zonage et les règles de retrait énoncées à l'article 6 de du règlement de la zone UC ne concernent pas uniquement la rue des Sources mais l'ensemble du secteur dit de la Tuilerie par ailleurs inclus dans l'orientation d'aménagement et de programmation « OAP Quartier durable » adoptée en 2016 pour la requalification de l'entrée de ville de Crolles. Elles

s'inscrivent, comme le mentionne la note de présentation, dans le cadre d'un programme de réaménagement réalisé en 2018 afin de rendre cet axe plus urbain en rapprochant l'implantation des constructions des voies publiques et plus globalement dans la volonté de renforcer la mutation de ce secteur sud de la commune vers une mixité plus affirmée entre activités économiques et habitat. Cette modification a été ainsi adoptée dans un but d'intérêt général alors même qu'elle permettrait, dans ce cadre, la réalisation du projet de construction de la société Gilles Trignat Résidences autorisée par le maire de Crolles le 21 octobre 2019. La délibération du 26 septembre 2019 n'est donc pas entachée de détournement de pouvoir.

19. Les dispositions approuvées par la délibération du 26 septembre 2019 portant sur la modification des règles d'implantation des constructions en zone UC figurant à l'article 6 du règlement de cette zone sont divisibles de celles portant sur la mise en comptabilité du PLU avec le projet de ZAC Ecoquartier dont la légalité n'est pas contestée par le requérant. Dès lors, M. Wormser est fondé à demander l'annulation de la délibération du 26 septembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Crolles a approuvé la modification simplifiée n°4 du plan local d'urbanisme de la commune seulement en tant qu'elle modifie l'article 6 du règlement de la zone UC.

Sur les frais liés à l'instance :

20. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut faire bénéficier la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Crolles doivent donc être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 26 septembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Crolles a approuvé la modification simplifiée n°4 du plan local d'urbanisme de la commune est annulée en tant qu'elle modifie l'article 6 du règlement de la zone UC.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Crolles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Emmanuel Wormser et à la commune de Crolles.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient :
M. L'Hôte, président,
M. Ban, premier conseiller.
M. Hamdouch, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 mars 2023.

Le rapporteur,

Le président,

J-L. Ban

V. L'Hôte

Le greffier,

G. Morand

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne et 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.