

**AARPI G2A Avocats
GÉHIN – GERARDIN**

23 place Jeanne d'Arc
88000 ÉPINAL
Tel : 03 72 54 03 04
Fax : 09 72 65 41 39
contact@g2a-avocats.fr

G2A
avocats

Tribunal Administratif de NANCY
5, Place de la Carrière
C.O. n° 20038
54036 NANCY Cedex

Épinal, le 15 juin 2021

TELERECOURS
2001955

[Réf. : 2020.0110 COMMUNE DE GOLBEY / ETAT](#)

MEMOIRE EN DEFENSE

POUR :

La **COMMUNE DE GOLBEY**, Mairie, 2 Rue de l'Hôtel de Ville à 88190 GOLBEY, prise en la personne de son Maire en exercice domicilié ès qualité en Mairie, dûment habilité à ester.

Partie Requise

Représentée par Me Jean GEHIN, Avocat au Barreau d'Épinal, membre de l'AARPI G2A, 23 Place Jeanne d'Arc à 88000 EPINAL.

CONTRE :

La **PREFECTURE DES VOSGES**, Direction Départemental des territoires, 22 à 26 Avenue Antoine Dutac à 88026 EPINAL CEDEX, représentée par Monsieur le Préfet des Vosges.

Partie Requérante

Selon déféré préfectoral en date du 31 juillet 2020 enregistré au greffe du Tribunal Administratif de NANCY sous n°2001955 le 12 août 2020, le Préfet du Département des Vosges sollicite l'annulation de la délibération du Conseil Municipal de la Commune de GOLBEY en date du 18 juin 2020 portant approbation du Plan Local d'Urbanisme applicable sur le territoire communal.

La Préfecture des Vosges soulève un certain nombre de moyens relevant de la légalité externe et de la légalité interne de l'acte pour considérer que ce dernier encourrait l'annulation.

C'est à cette requête que la Commune de GOLBEY vient défendre.

La Préfecture des Vosges ne pourra qu'être déboutée, ainsi qu'il est justifié ci-après.

Pour faciliter l'instruction de la présente procédure, la numérotation et l'ordre de présentation des moyens auxquels la partie requérante a eu recours sont repris et, à titre liminaire, les observations globales relatives à la présentation des faits mise en œuvre par la Préfecture des Vosges suivantes sont présentées.

Bien que n'étant pas assorti de moyens juridiques formellement présentés, le premier chapitre de la requête fait un long historique de l'élaboration du PLU tendant à montrer que la Commune de Golbey n'aurait pas associé l'Etat à cette élaboration, attitude supposée qui aurait abouti au prétendu non-respect des politiques publiques en la matière, ce que le requérant essaie de démontrer par la suite de son mémoire.

Il convient en premier lieu de rappeler l'attitude qu'ont eu les services de l'Etat tout au long de cette procédure d'une durée totale de huit ans.

Au-delà de la présentation d'un grief au titre de la légalité externe concernant l'avis du commissaire enquêteur, les requérants invoquent dans le désordre un certain nombre de griefs au titre de la légalité interne de manière parfois confuse et répétitive, sous forme d'affirmations peu étayées en droit et largement contestables en fait.

Pour faciliter l'appréhension du litige, les grands principes applicables aux PLU seront rappelés pour ensuite l'appliquer aux différents griefs successivement énoncés dans la requête.

I) Rappel des faits et de la procédure :

Cette reprise dans le présent mémoire en défense des différents éléments cités dans la requête, si elle n'a pas de portée directement juridique, semble toutefois indispensable pour rétablir les faits et l'interprétation qui en est donnée, face à certaines allusions ou affirmations sous-tendant les griefs présentés dans tout le corps du mémoire en requête.

✚ Le porter à connaissance

Ce document en date du 13/11/2012 est dans l'ensemble une compilation de citations des textes applicables avec de brefs commentaires d'applications au cas particulier de Golbey.

Il faut noter également que le porter à connaissance peut être modifié tout au long de la procédure, mais que les services de l'Etat n'ont pas jugé bon de l'adapter à l'abondante législation nouvelle intervenue entre 2013 et 2019 ni à l'évolution des documents intercommunaux, dont le PLH de 2016, se contentant de messages comminatoires assortis il est vrai de propositions de mise à disposition de ses services par le Directeur Départemental des Territoires de l'époque.

p. 11 : « *Vous accorderez un soin particulier à procéder à une évaluation des besoins en logements aidés* » formule qui prend toute sa saveur si l'on considère que Golbey possède déjà 34% de logements sociaux et que les objectifs de % de logements sociaux sur les ZAC des Blancs Champs et de Maximont étaient de 20% sur un potentiel total théorique de 1000 logements. Cet objectif n'a pu être atteint faute des crédits de l'Etat nécessaires, bien que la commune vende le terrain à un organisme HLM au prix de 20HT/m² ».

p. 11 : « *Orientations spécifiques à votre commune* :

Dans cet encadré datant de 2013, on trouve déjà les mêmes erreurs juridiques que dans la requête (par exemple application par anticipation de documents non encore approuvés, remise en cause des données du SCoT alors opposable).

En ce qui concerne l'analyse des « *tendances constatées en matière de logement* », le texte fait référence à des sources (SITADEL, FILOCOM), qui sont complètement négligées dans l'argumentaire de la requête sur l'analyse des besoins en logements, comme pour masquer le fait qu'aucune des sources disponibles n'est complètement fiable.

p. 12 : dernier paragraphe sur « *les extensions urbaines réalisées dernièrement* » c'est-à-dire la ZAC des Blancs Champs (2002) et ZAC de Maximont (2007) pour ne pas les nommer.

Dès lecture de ce document, il est aisé de s'apercevoir qu'il existe une prise de position de la DDT à charge contre la commune de Golbey.

Ainsi lorsque ce document reproche à la commune d'avoir créé une « *zone mono fonctionnelle* » c'est peut-être faute d'avoir lu ou par volonté d'ignorer le règlement qui autorise dans la ZAC toutes les occupations et utilisations du sol, à l'exception de celles susceptibles de créer des gênes de voisinage.

De même l'analyse des dossiers de création-réalisation de la ZAC des Blancs Champs et de Maximont aurait montré qu'il était prévu la création d'un « *centre de vie* » visant à attirer commerces et services (pièce n° 1) extraits du dossier des ZAC des Blancs Champs et de Maximont.).

C'est d'ailleurs ce qui a été réalisé ensuite par la commune elle-même qui, vu la carence de l'initiative privée, a monté une opération de création de bâtiments à maîtrise d'ouvrage communale comprenant commerces et services à rez-de-chaussée (pièce n°2) et logements aux étages respectant les prix des logements conventionnés.

Le même refus de s'intéresser à la réalité de terrain inspire l'encadré en haut de la page 17.

Quant à la proximité des commerces et services, à la présence des transports en commun, il suffit de se reporter aux cartes des pages 54 et 55 du rapport de présentation pour voir qu'elles sont complètement infondées (pièce N°3). Sans oublier que cette zone d'extension d'habitat a été prévue dès le Schéma Directeur d'Aménagement d'Urbanisme de la Vallée de la Moselle approuvé par arrêté préfectoral le 28 avril 1976, de manière à rapprocher l'habitat d'une zone de 5000 emplois.

L'organisation des groupes de travail

L'article R153-1 du code de l'urbanisme prévoit que le Maire conduit la procédure d'élaboration du PLU.

Face à la critique de « *manque d'espace collaboratif* », il faut rappeler que trois réunions ont été tenues en 2015, une en 2017, réunions auxquelles ont été invités les services de l'Etat désignés par Monsieur le Préfet (pièce n° 4 CR des GT du 13/05/2015, 27/05/2015, 02/06/2015) et celle du 19/06/2019 à laquelle les services de l'Etat ont refusé de participer.

Quant aux différentes réunions des personnes publiques associées durant l'année 2015 et tout particulièrement celle du 02/06/2015, on peut s'étonner que les représentants de la DDT présents ce jour-là, n'aient pas attiré l'attention de la commune sur le fait que le POS deviendrait caduc au 31/12/2015, date prévue à cette époque.

Pourtant la note du Ministère de la Cohésion des Territoires du 27 mars 2014 rappelait clairement cette échéance (pièce n° 5).

Cette défaillance des services de l'Etat n'a pas été propre à Golbey puisque douze communes des Vosges ont été dans le même cas, notamment la commune de Le Thillot dont une délibération du conseil municipal en date du 25/01/2018 constate : « *Cette situation est liée à un « loupé » de l'administration qui aurait dû nous alerter sur cette mesure dès 2014. La Direction Départementale des Territoires reconnaît qu'il y a eu un manquement dans la communication entre les services de la Préfecture et la commune* ». (pièce n°6)

Ce n'est que par lettre de Monsieur le DDT en date du 7/09/2017, que la commune est officiellement informée que le POS est devenu caduc.

Les permis de construire délivrés depuis le 27/3/2017 ont donc été délivrés illégalement ne serait-ce que pour vice de procédure, en l'absence de l'avis conforme de l'Etat.

La réunion du 21/12/2017 (pièce n° 7 CR de réunion du 21/12/2017) montre bien la manière dont la DDT conçoit « *l'espace collaboratif* ».

Lors de cette réunion, la représentante de l'Etat a l'occasion de rappeler, au-delà de l'obligation de compatibilité avec le SCoT et le PLH, les objectifs de l'Etat. Il s'ensuit un débat tout particulièrement sur l'ouverture à l'urbanisation des 14 hectares de la zone dite de « Maximont Ouest » en liaison avec les difficultés de maîtrise foncière sur la caserne Haxo.

Les principaux autres thèmes sont abordés lors d'échanges au cours desquels peuvent s'exprimer, outre la DDT, l'Agence Régionale de Santé, le Département, la Chambre d'agriculture, le Service d'Architecture, la Communauté d'Agglomération.

Pour résumer l'élément essentiel de la position de la représentante de l'Etat : « *les gens n'ont qu'à aller habiter Epinal* » !

Suite à cette réunion, le Directeur Départemental des Territoires envoie une lettre en date du 25/01/2018 (pièce n°8, correspondant à la pièce n° 4 annexée à la requête), lettre dont ressort clairement la conception de « l'association », puisque cette lettre annonce d'ores et déjà que « *l'avis conforme des services de l'Etat sur ce document ne pourra être que défavorable* », en toute méconnaissance du code de l'urbanisme, rappelé dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 27/08/2017 (requête n° 370886, « Commune d'Offremont » pièce n°9) dans lequel il est jugé qu'une commune méconnaît sa propre compétence en obéissant aux injonctions du Préfet. Sans parler de l'utilisation de la notion d'avis conforme complètement inappropriée mais dont nous verrons plus loin que la DDT aime bien user et abuser.

Il faut noter que suite à certaines remarques faites lors de la réunion du 21/12/2017 et aux réponses aux questions posées à la CAE, la commune a retravaillé un nouveau PADD, présenté au conseil municipal le 03/07/2018, dans lequel sont notamment reprises certaines remarques de l'Etat dont l'abandon de l'urbanisation des 14ha de la zone de Maximont Ouest.

Cette zone était pourtant incluse dans le schéma d'équipement établi en commun avec la Direction Départementale de l'Equipement de l'époque, en application du POS établi par la DDE et approuvé par arrêté préfectoral le 27/12/1978, avec un calibrage des VRD calculé à partir de l'hypothèse de l'urbanisation complémentaire sur ces 12,6 ha.

La maîtrise d'œuvre des études préalables et de la réalisation de tous les travaux de VRD liés à ce vaste projet d'aménagement (doublement de ponts, canalisations jusqu'à la Moselle, giratoires d'accès,...) a été confiée aux services techniques de la DDE.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler « d'association » avec les services de l'Etat, la consultation de la MRAe a été un moment assez étrange en termes de collaboration constructive et de transparence.

En effet, suite à l'envoi du dossier « Renseignements à fournir par les personnes publiques pour l'examen au cas par cas des documents d'urbanisme » par lettre du 9 octobre 2018, (pièce n°10), la MRAe prend la décision (pièce n°11) de soumettre l'élaboration du PLU de Golbey à une évaluation environnementale.

Par lettre en date du 03/12/2018 (pièce n° 12), la Commune demande à la MRAe, au titre de la loi du 17/7/1978 et de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, que lui soient communiqués les avis de la DREAL et de l'ARS sur lesquels s'appuie cette décision.

De manière assez étonnante par lettre en date du 16 janvier 2019 (pièce n°13), l'avis de l'ARS est certes communiqué, mais l'avis de la DREAL est considéré comme non transmissible car il s'agit « *d'un document interne* ». Au-delà du fait que la jurisprudence de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs considère de manière constante que les documents de travail sont des documents communicables une fois la décision prise, on ne peut que s'interroger sur la notion d'indépendance et de transparence que manifeste une autorité pourtant soumise à une telle exigence par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13/12/2011, exigence rappelée par l'arrêt du CE du 6/12/2017 (CE 6/12/2017 req n° 400559).

Quant à « l'avis de la DREAL », l'avis de la MRAe dans le cadre des consultations des personnes publiques associées, ne parle que de « l'avis de la DDT » dont la commune aurait bien aimé avoir

connaissance dès 2018. Il est d'ailleurs toujours possible à la juridiction administrative, dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction, d'exiger la production de ces avis.

Suite à la communication et à l'analyse de l'avis de l'ARS, une réunion est organisée avec ce service en Mairie.

En ce qui concerne les critiques adressées à la commune quant aux modalités de tenue de la réunion des PPA du 19 juin 2019 (pièce n° 14), il faut remarquer qu'un délai de deux semaines est communément admis comme suffisant. D'ailleurs, les autres personnes publiques associées, y compris parmi les services de l'Etat, ont participé à cette réunion sans faire d'objections.

Il n'est pas inutile non plus de préciser que suite à la réception de l'invitation à cette réunion, par courriel adressé au service de l'urbanisme, le chef du service urbanisme de la DDT indique « *que cette réunion devrait permettre de faire un point sur le calendrier envisagé, l'articulation avec le SCoT, avec le PLH en cours d'élaboration* ».

On ne peut que s'étonner, au vu des traditions républicaines et démocratiques, que le chef du service urbanisme s'adresse directement au service d'urbanisme de la commune pour dire ce qu'il veut faire au prochain groupe de travail, et non pas au maire responsable de l'élaboration du document d'urbanisme.

On peut trouver également cavalier qu'une personne « *technicienne responsable de « EDCH et baignades* » adresse un mail comminatoire au service urbanisme de la commune en enjoignant d'arrêter toute la procédure (pièce n° 15).

On rappellera qu'en application de la notion jurisprudentielle de « *compétence négative* », telle qu'elle ressort notamment de l'arrêt « *Commune d'Offremont* » déjà cité par ailleurs, le maire aurait pris une décision illégale en obtempérant à cette injonction.

Ces différentes attitudes, ainsi que d'autres exemples pourraient le montrer, interpellent sur le sens des hiérarchies au sein des services déconcentrés de l'Etat, la pratique des délégations de pouvoir ou de compétence, et manifestent pour le moins une vision assez dégradée des principes républicains et du respect des élus locaux.

Puis, une lettre de Monsieur le secrétaire général de la Préfecture transmise par courriel le 17/06/2019 (pièce n° 8 de la requête) indique que les « *services de l'Etat n'ayant pas eu le temps de préparer la réunion, ils n'y assisteront pas* ».

Il faut noter également que cette lettre insiste « *sur la vigilance que l'Etat portera dans son avis à l'intégration des principes et des orientations du SCOT des Vosges Centrales* », alors que la présente requête, ainsi que nous le démontrerons plus loin, néglige presque complètement la référence au SCOT.

Et pourtant, c'est dans ce même mois de juin 2019 que la DDT rédige la note technique jointe à la lettre de mise en demeure de mise en compatibilité des PLU avec le SCOT (pièces n° 16 et n° 17).

Etonnamment, cette note technique est la copie mot pour mot du second porter à connaissance, en juillet 2019, dans le cadre de l'élaboration du PLH. (pièce n° 18).

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette confusion permanente entre ces deux documents d'urbanisme et leur opposabilité dans le temps.

Enfin, c'est par courriel arrivé en Mairie le 16/07/2019, le matin même de la réunion du Conseil Municipal (pièce n° 19) que Monsieur le Préfet des Vosges exige de Monsieur le Maire de ne pas présenter le projet de PLU devant le conseil municipal.

Cette lettre cumule les vices que nous aurons l'occasion de relever plus loin à plusieurs reprises. D'une part la manipulation des chiffres puisque « *la programmation maximale de 110 logements par an* » évoquée comme norme du SCoT du 29/04/2019 pour le pôle urbain central, est en fait de l'ordre de 153 logements.

D'autre part, une manœuvre dilatoire supplémentaire et un mépris flagrant du droit puisque cette lettre affirme que le PLU ne peut être considéré comme compatible avec le SCoT parce que le PLH n'est pas encore approuvé (voir plus loin le rappel sur la hiérarchie des normes).

Quant aux deux autres motifs « *qui soulèvent de réelles difficultés de nature à me conduire à émettre un avis défavorable sur votre projet* », il s'agit de deux points mineurs, dont l'un, l'autorisation de logements en zone UF sur le lotissement d'activités de « Maximont bas » provient d'une erreur de zonage, corrigée suite à enquête publique par la création d'un secteur UFa, et l'autre l'autorisation donnée, en effet en zone naturelle, de constructions mineures liées au Fort de la Grande Haye et utiles à son développement comme équipement public d'intérêt touristique d'agglomération (Circuit des forts).

La CDPENAF donnera d'ailleurs un avis favorable.

En dehors des éléments rapportés ci-dessus montrant la conception qu'a eue la DDT de son « association » aux travaux d'élaboration du PLU et bien que ne faisant apparemment pas partie de ce processus proprement dit, deux épisodes doivent être rappelés car ils sont significatifs de la volonté de contraindre la Commune.

Le premier exemple concerne l'avis conforme défavorable du service de l'urbanisme de la DDT en date du 28/02/2018 (pièce n°20) sur un permis de construire concernant un ouvrage sportif communal, au prétexte que son implantation est située en dehors du « périmètre actuellement urbanisé » (article L. 111-4 du code de l'urbanisme lorsque le territoire de la commune est soumis au RNU).

En réponse au recours gracieux de la commune, considérant qu'un terrain situé au cœur d'un complexe sportif développé depuis trente ans est situé dans un périmètre urbanisé, et qu'il s'agit de plus d'un équipement collectif, la DDT répond que ce bâtiment, qui est pourtant un ouvrage public édifié sur le domaine public, n'est pas un « équipement collectif » au sens du 2^e alinéa de l'article L. 111-4 du même code, mais que la commune peut consulter la CDPENAF qui donnera certainement un avis favorable, alors même que cette commission n'est compétente, en application de l'article 111-4 alinéa 2bis du code de l'urbanisme que si la construction porte sur « l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ». (pièce n° 21)

Par lettre en date du 01/10/2018, constatant que le permis n'a pas été retiré, M. le Préfet des Vosges envisage la saisine du Tribunal Administratif (pièce n°22). Une lettre du Maire de Golbey du 27/11/2018 (pièce n°23) clôt ce long débat inutile qui aura duré neuf mois sans que le tribunal compétent ait été saisi, retardant d'autant la satisfaction de l'intérêt général et l'investissement de 600.000 euros dans l'économie locale.

Le deuxième exemple de pression est une demande de la Préfecture de surseoir à statuer sur une déclaration préalable de lotissement « *que je me permets de vous recommander vivement dans le respect du Scot des Vosges centrales* » (pièce n°24).

Cette demande est repoussée par lettre du Maire en date du 23 septembre 2019 (pièce n°25), refus justifié par l'impossibilité légale d'opposer un sursis à statuer dans le cas d'espèce et par la non-opposabilité du Scot aux opérations de lotissement lorsque le RNU est applicable (cf. CAA Lyon 20/06/2019 n°18LY 3900).

En conclusion de ce long rappel de l'attitude des services de l'Etat, émaillée de l'utilisation de moyens de pression extérieurs à la procédure elle-même, on ne peut que constater que dès le départ, le but du requérant était de faire passer la commune sous les fourches caudines de la DDT. Ce faisant sont violés au passage les principes fondamentaux régissant l'applicabilité des normes d'urbanisme et le principe constitutionnel d'autonomie communale, alors que, comme nous le démontrerons plus loin, toute l'évolution dans l'élaboration du PLU est allée « dans le sens de la mise en œuvre d'une norme supérieure », en l'occurrence le SCoT des Vosges Centrales approuvé le 29/04/2019, dans la mesure où celui-ci fixe des orientations et des objectifs et non des prescriptions.

La formule utilisée par la requête en guise de conclusion (page 4) sur le « *Rappel des faits et de la procédure* » et qui justifie que « *le Préfet des Vosges est donc contraint de saisir le tribunal* » est une caricature à la fois du droit et des faits, ce que nous aurons l'occasion de démontrer ci-dessous.

Comment qualifier autrement la formule selon laquelle la Commune aurait « *tenu compte a minima des avis de l'Etat et de la MRAE et uniquement sur la question de la protection des populations au regard des plans de préventions des risques et des sols pollués* » ?

Un tel cumul d'erreurs d'appréciation des faits et d'erreurs de droit peut également amener à se poser la question du respect du principe d'impartialité consacré en tant que principe général du droit par l'arrêt du Conseil d'Etat-Assemblée « Didier » du 3 décembre 1999.

II) Les grands principes applicables en la matière

A) La hiérarchie des normes

Il semble utile de rappeler ici un certain nombre de grands principes de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, fréquemment négligés dans l'expression des différents griefs formulés dans la requête. Le but de ce chapitre est d'éviter autant que possible de répéter les mêmes remarques sur les erreurs de droit commises par les requérants, au fur et à mesure de l'énoncé de leurs griefs.

Tant il est vrai que la variété des documents concernant l'aménagement du territoire, leur application glissante dans le temps et dans l'espace, prête souvent à des difficultés d'interprétation, dans un contexte où la tendance est au foisonnement des normes imposées aux collectivités territoriales en général, pour se concrétiser finalement au niveau de la commune.

Cette volonté d'imposer des normes strictes dans un domaine aussi complexe que l'aménagement du territoire correspond aux critiques de « *harcèlement textuel* », « *norme trop abondante* », « *instabilité* » « *norme difficile à appréhender* », « *doute sur son caractère contraignant* », « *effets disproportionnés* », critiques mentionnées dans l'étude du Conseil d'Etat de 2016 sur la « *simplification et qualité du droit* ».

Rappel de la norme supérieure

Dans une décision de principe prise sur un recours contre la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU du 14/12/2000 (décision N° 2000 - 436 DC du 7 décembre 2000) le Conseil Constitutionnel rappelle que :

« Vu la Constitution »

« Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales et leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de manière suffisamment précises quant à leur objet et à leur portée ; considérant qu'eu égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1^{er} de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la constitution si elle soumettaient les collectivités à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L121-1 ; que sous cette réserve les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la constitution. »

Ce sont ces principes qu'une abondante jurisprudence rappelle à propos des SCoT et qu'on pourrait appliquer au PLH si un tel document avait été opposable à la date d'approbation du PLU de Golbey.

Ce sont ces principes qui inspirent la décision du Conseil d'Etat citée plus haut (CE 27/08/2017 - Commune d'Offremont N° 370886)

Ce sont ces principes auxquels on peut faire appel par l'intermédiaire des questions prioritaires de constitutionnalité, introduites par la révision constitutionnelle du 23/07/2008.

Ce sont ces principes auxquels il faut ajouter les principes généraux du droit tels que définis dans l'arrêt du Conseil d'Etat en assemblée en date du 3 juillet 1996 « Koné » :

« des principes qui ne figurent pas nécessairement dans des textes, mais que la jurisprudence reconnaît comme devant être respectés par les autorités administratives, leur violation constituant une illégalité ».

Principe de sécurité juridique, principe de proportionnalité, principe d'égalité devant les charges publiques seront des éléments d'analyse indispensables à intégrer pour replacer à leur juste place les griefs que la requête émet à l'encontre du PLU de Golbey.

Le principe d'impartialité aurait d'ailleurs pu être invoqué en termes d'analyse de l'ensemble des faits rapportés dans la première partie sur l'historique de l'élaboration du PLU.

Le SCOT « intégrateur »

Le rappel de la loi et de la jurisprudence est d'autant plus nécessaire que, de manière étonnante après toutes les interventions de la DTT sur la nécessité de respecter le SCoT des Vosges Centrales tel que rappelé dans l'historique présenté ci-dessus, la référence au SCoT dans les griefs présentés dans le recours est accessoire.

A l'exception de quelques points tels qu'une référence très générale dans le paragraphe 2-1) page 8 qui se termine par le grief « d'incohérence » entre le PLU et les dispositions de l'article L101-1 du Code de l'Urbanisme, alors qu'il s'agit seulement d'un rapport de compatibilité ; une référence reprise ensuite dans le même paragraphe 2-1 a) dans un raisonnement concernant notamment les zones commerciales alors que le SCOT prévoit une zone commerciale d'intérêt d'agglomération à

Golbey ; une référence dans le paragraphe 2-1 b sur la production de logements dont nous démontrerons plus loin qu'elle repose sur un calcul grossièrement erroné.

Attitude d'autant plus étonnante qu'en juin et juillet 2019, M. le Préfet des Vosges a mis les communes en demeure de se mettre en compatibilité avec le Scot (lettres citées par ailleurs, (pièce n° 16 et 17), lettres dans lesquelles on voit bien que sont mélangées les références au Scot déjà opposable et à un PLH qui ne l'est pas encore.

La doctrine du Ministère de la Cohésion des Territoires est pourtant claire comme le montre le site internet du ministère (pièce n° 26) :

« On parle de Scot intégrateur, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui »

Ce principe du rôle du « SCoT intégrateur » est constamment rappelé par la jurisprudence (cf. par ex : CAA Nantes 24/01/2020-19 NT D1191) et vient d'être renforcé par l'ordonnance du 17 juin 2020.

On peut évidemment s'interroger sur les raisons qui ont motivé une telle mise à l'écart du SCoT : oubli ou volonté d'imposer un PLH plus restrictif, plus facilement contrôlable, alors que le SCoT n'est qu'un document d'orientations et d'objectifs qui devient illégal dès lors, à l'exception de quelques points rigoureusement définis par le code de l'urbanisme, qu'il fixe des règles contraignantes.

En effet, la jurisprudence sur la portée juridique des SCoT est désormais bien établie depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du (CE 18/12/201- N° 395216), dans la ligne directe de la décision du Conseil Constitutionnel susmentionné.

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; que pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif en particulier ».

Cet arrêt et son considérant de principe ont fait l'objet de très nombreuses applications jurisprudentielles (notamment : CAA Bordeaux 28/06/2018 n° 16BX01336 ; CAA Nantes 24/01/2020 19NT01191 ; CAA Nancy 6/03/2019 18NC01047).

B) Le principe d'opposabilité dans le temps

Ainsi que le rappellent constamment les juridictions administratives, la légalité doit se juger en fonction des textes applicables à la date de la décision incriminée. Le chevauchement dans le temps (et dans l'espace) des documents d'urbanisme locaux (SRADDET, SCOT, PLH) amène une confusion certaine ;

Pour ne pas y revenir ensuite, rappelons qu'à la date du 19 juillet 2020 :

- Le SRADDET est approuvé le 24/01/2021, mais en application du rôle intégrateur du SCoT, il n'est pas directement opposable à la date d'approbation du PLU.

- La 2^{ème} révision du SCOT des Vosges Centrales, arrêté le 29/04/2019 n'est pas encore opposable.

- Le PLH de 2016 - 2018 n'est plus applicable depuis le 01/01/2019. Le deuxième PLH a été arrêté le 10/02/2020, mais n'était pas encore opposable à la date d'approbation du PLU de Golbey et aucun texte ne permet son application par anticipation.

Le seul document d'urbanisme opposable est donc le SCoT des Vosges Centrales approuvé le 29/04/2019. La référence au non-respect du PLH est donc une erreur de droit commise par les requérants.

Toute autre interprétation ou tentative de pression d'application par anticipation est contraire aux textes et au principe d'autonomie communale, sans parler de l'atteinte au principe démocratique puisque cela revient à nier le pouvoir donné aux élus locaux de décider, d'évoluer dans leurs positions, et même d'en changer, notamment après renouvellement électoral.

Un arrêt de la CAA de Nancy résume bien ces principes (CAA Nancy - 11/06/2020 - 18NCCO2345) :

« 18. En second lieu, la société Rixdis 2 ne saurait utilement se prévaloir d'une éventuelle incompatibilité de l'opération critiquée avec les orientations contenues dans le document d'aménagement artisanal et commercial destiné à être inclus dans le SCOT en cours de révision, dès lors qu'à la date de l'arrêté attaqué cette révision n'avait pas encore été approuvée et qu'en tout état cause le document de travail produit à l'instance correspondait à une version datée de décembre 2017 qui était encore susceptible d'évoluer. De même, la circonstance que le nouveau SCOT ait été approuvé le 25 mars 2019, soit postérieurement à la date de l'arrêté du 29 juin 2018, est sans incidence sur la légalité de ce dernier ».

C'est ce principe fondamental de l'opposabilité dans le temps qui est constamment violé par les requérants dans leur mémoire et dans les différentes interventions lors de l'élaboration du PLU de Golbey, telles que rappelées ci-dessus.

III) Sur la légalité externe

1) Sur la prétendue illégalité externe de l'acte

S'il est vrai que le commissaire-enquêteur a pu s'exprimer avec quelques maladresses, il n'en reste pas moins que, contrairement à ce que soutient le requérant, son avis reste un avis personnel.

On ne voit d'ailleurs pas bien ce qui aurait pu faire que ce ne soit pas le cas.

Dans tous les cas, ces insuffisances supposées ne sont pas d'ordre à vicier la procédure à partir du moment où les éléments portés à la connaissance de l'autorité chargée de prendre la décision ont permis à celle-ci de se prononcer en toute connaissance de cause.

On peut lire page 4 de la requête : *« Le choix de la commune de Golbey d'approuver un PLU » en ayant tenu compte a minima des avis de l'Etat et de la .MRAe....conduit à rendre exécutoire à compter du 22 juin 2020 un document d'urbanisme entaché d'illégalité. »*

Cette formule péremptoire est caractéristique de l'esprit dans lequel la DDT envisage ses rapports avec la commune, ainsi que déjà prouvé ci-dessus.

Elle méconnaît le principe d'autonomie communale, comme si la commune était dans une situation de compétence liée vis-à-vis des demandes de l'Etat (cf. CE-commune d'Offremont déjà cité).

Pourquoi le commissaire-enquêteur devrait-il être lui-même lié par cet avis de l'Etat ?

Nous démontrerons par la suite que de nombreux éléments contenus dans l'avis de l'Etat mentionné sont sans validité juridique.

Quant à l'avis de la MRAe, la DDT omet de mentionner la formule mise en exergue pour ses avis prononcés : *« Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document...Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan..., et la participation du public... »*

D'autant plus qu'en l'occurrence, l'avis exprimé par la MRAe le 28/10/2019 dans le cadre de la consultation des personnes associées tient peu compte du dossier envoyé par la commune le 9 octobre 2018.(pièce n° 10).

Des différences sensibles sont pourtant clairement lisibles entre le dossier initial, le PLU tel qu'arrêté le 17 /07/2019, notamment sur le point sensible de la limitation des surfaces consommées en extension urbaine (ex : reclassement en zone naturelle de 12,6 ha précédemment classés en zone 2AU).De même la requête ne tient pas compte des modifications apportées après enquête publique, notamment sur avis du commissaire-enquêteur ou pour tenir compte des avis des personnes publiques associées.

Les griefs présentés par le requérant sont donc mineurs ou reposant sur une base erronée. Il faut d'ailleurs ajouter que le jugement cité par le requérant page 5 (TA Rennes, 11 mars 2016, n° 1304854) a été annulé par un arrêt de la cour d'appel de Nantes du 9 janvier 2017 (16 NT01501 dans lequel on peut lire :

« 4-...que ces remarques figurant dans la conclusion finale du rapport permettent, malgré leur expression maladroite et leur caractère succinct, de comprendre les raisons pour lesquelles le commissaire-enquêteur a émis un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme ».

Les mêmes principes d'analyse se retrouvent dans l'arrêt de la cour administrative de Bordeaux (01/12/2016 req.n°14BX03282) :

« ...il ressort du rapport du commissaire -enquêteur qu'il a donné un avis personnel motivé, bien que succinct....avant d'émettre un avis favorable assorti de recommandations pour répondre aux observations du public. »

Cette position de la CAA de Nantes et de la CAA de Bordeaux se situent dans une lignée constante depuis l'arrêt de Conseil d'Etat Section du 23 décembre 2011 (« Danthony ») dont le considérant de principe est le suivant :

« ..qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que le vice dans le déroulement de la procédure consultative ait pu exercer une influence sur le sens des décisions prises » ?

Voir également ; CE 26 février 2014 n° 351202 .

Aucun des arguments invoqués par le requérant, à supposer qu'ils soient avérés, n'a été susceptible de fausser la compréhension du dossier soumis au conseil municipal qui a voté à l'unanimité l'approbation du plan local d'urbanisme.

1.1) Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-20 du Code de l'environnement :

Cet article dispose :

« A la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'autorité compétente pour organiser l'enquête, lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui dans un délai de quinze jours, par lettre d'observation.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue, dispose de quinze jours pour demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de quinze jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue n'est pas susceptible de recours.

Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du tribunal administratif dans un délai d'un mois. »

Ces dispositions ont été pleinement respectées.

1.2) Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis du commissaire enquêteur au regard des dispositions des articles L. 123-15 et R. 123-19 du Code de l'Environnement

Ces articles disposent :

❖ L. 123-15 :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet. »

Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. »

❖ R.123-19 :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête l'exemplaire du dossier de l'enquête déposé au siège de l'enquête, accompagné du ou des registres et pièces annexées, avec le rapport et les conclusions motivées. Il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif.

Si, dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni présenté à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, conformément à la faculté qui lui est octroyée à [l'article L. 123-15](#), une demande motivée de report de ce délai, il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 123-15. »

Ces dispositions ont été pleinement respectées.

IV) Sur la légalité interne

Les griefs présentés dans la requête reposent sur des analyses alternant ou cumulant erreurs de droit et erreurs de fait

A) L'erreur de droit

Afin d'éviter de répéter à de nombreuses reprises les mêmes références lors de la réponse point par point aux griefs présentés dans la requête, évoquons dès maintenant un certain nombre d'erreurs de droit commises par le requérant.

a) Absence de base légale :

En imposant un type de prescriptions que la commune ne peut légalement et matériellement faire respecter, notamment sur les points développés ci-dessous concernant les normes de nombre de logements et de densité, l'Etat porte atteinte à plusieurs principes généraux du droit tels que le principe de libre administration, le principe de sécurité juridique.

Est ainsi portée aux libertés une atteinte qui n'est pas justifiée par l'intérêt général

Le respect des prescriptions détaillées tel que les requérants vise à les imposer, ne peut se réaliser que dans des opérations sous totale maîtrise d'ouvrage publique mais ne peut être imposé aux personnes privées, sauf dans des cas limités spécifiquement justifiés, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel.

La volonté des services de l'Etat d'imposer, par la manière forte si besoin est, sa conception a été particulièrement bien illustrée lors du vote en 2016 du précédent PLH, PLH caduc que le requérant continue néanmoins d'invoquer pour montrer que la commune de Golbey ne respecte pas les principes d'équilibre.

En incluant dans le PLH, à la demande des services de l'Etat, dans sa délibération du 4 juillet 2016, des « actions coercitives » qui sont juridiquement qualifiables de « sanctions financières », envers les communes qui n'auraient pas respecté leurs engagements, la communauté d'agglomération d'Epinal commet une erreur de droit qui rend le PLH illégal (pièce n°27). Et ce, non seulement au nom du principe d'autonomie communale et de l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, mais également en application du principe d'impartialité (cf CE Assemblée Didier), du respect des droits de la défense (cf. CE Section 5 mai 1944 Dame Trompier-Gravier, rec. p133), du principe de légalité des délits et des peines (cf CE Assemblée 7 juillet 2004 Ministre de l'intérieur c. B. n°255136), du principe de responsabilité personnelle et de personnalité des peines (cf. CE Section 5 juillet 2000 Ministre de l'équipement c. M.C n°207526), du principe de proportionnalité des peines (article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* »).

Il en est de même lorsque ladite délibération prévoit la suspension des versements des fonds de concours (cf Travaux parlementaires Sénat Rapport en première lecture du 13 octobre 2020 sur la proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux).

b) Absence de références au SCoT :

Un bon nombre d'analyses fondées aussi bien sur les bases légales que sur les faits, négligent la référence au SCoT alors que, comme nous l'avons prouvé précédemment, le SCoT des Vosges centrales est l'élément intégrateur indispensable, dans la mesure du lien de compatibilité constamment rappelé par la jurisprudence. L'impasse faite sur le SCoT en se référant directement

aux articles L 101-1 à L 101-3 du code de l'urbanisme ne change rien aux principes de l'analyse puisque le rapport avec la loi est aussi un rapport de compatibilité (CAA Nancy 09/02/2017 n°16NC00260) :

« Ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. En conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions de l'article L121-1 du code de l'urbanisme. »

c) Confusion entre servitudes d'urbanisme et servitudes d'utilité publique

La doctrine administrative étant une source de référence lorsqu'elle est, fondée sur des analyses juridiques pertinentes, nous pouvons citer ici la conception *légal*e des servitudes d'utilité publique telle que la présente le site de la préfecture des Bouches-du Rhône :

« Les servitudes d'utilité publiques constituent des charges qui existent de plein droit sur tous les immeubles concernés et qui peuvent aboutir :

soit à certaines interdictions ou limitations à l'exercice par les propriétaires de leur droit de construire et plus généralement le droit d'occuper ou d'utiliser le sol ;

soit à supporter l'exécution de travaux ou l'installation de certains ouvrages...

soit, plus rarement, à imposer certaines obligations de faire à la charge des propriétaires (travaux d'entretien ou de réparation).

Contrairement aux servitudes d'urbanisme-limitations administratives au droit de propriété qui trouvent leur fondement dans le code de l'urbanisme-elles ne trouvent pas leur fondement dans le code de l'urbanisme, mais dans un texte spécifique établi en application d'une législation elle-même spécifique, indépendamment du code de l'urbanisme.

Les SUP sont instituées par des lois ou règlements particuliers. »

Cette distinction fondamentale est fréquemment ignorée des services de l'Etat, que ce soit dans la requête ou dans les avis émis, sans parler de la pratique administrative quotidienne. Les règles découlant des servitudes d'utilité publique sont opposables à tout projet, quelles que soient par ailleurs les règles du PLU ou du RNU.

Ainsi, lorsque le requérant, ou la MRAe, reprochent à la commune de n'avoir pas intégré dans son PLU des éléments tels que le PPRI ou le PPRT, les périmètres de protection d'eau captable, voire les reculs par rapport à la voie ferrée, ils commettent une erreur de droit, tous ces éléments ayant leur propre cadre juridique (autorité compétente, procédure d'institution, contenu, applicabilité dans le temps, indemnisation) cumulable avec celui découlant des règles applicables aux documents d'urbanisme. La meilleure preuve étant qu'une procédure spécifique de mise à jour des annexes du PLU est prévue par le code de l'urbanisme.

Est-ce à la commune de décider quelles sont les servitudes d'utilité publique qui « méritent » d'être transcrites dans le règlement ? Sachant que dans la pratique de l'élaboration des documents d'urbanisme, chacun des services estime indispensable d'inscrire les règles qui le concernent, le PLU, qui tend déjà à devenir un document de plus en plus difficile à établir et à appliquer, deviendrait un monstre administratif où plus personne ne s'y retrouverait et dont l'élaboration demanderait un temps indéfini et un coût énorme si toutes les études nécessaires à la réalisation d'un projet précis devaient être effectuées dès l'établissement du document d'urbanisme.

A propos de coûts, en application du principe de proportionnalité et plus simplement de bonne gestion administrative, exiger d'une commune comme Golbey de produire les études de pollution des sols avant de classer un terrain en zone constructible aboutirait à devoir engager des sommes énormes.

Sur la base des études réalisées dernièrement par la commune de Golbey sur des terrains faisant l'objet de projets de construction, en généralisant à l'ensemble du territoire communal le coût des « missions élémentaires » effectuées par un bureau d'études agréé, dans un calcul certes approximatif mais suffisamment probant pour montrer les enjeux, on aboutirait à un coût d'études de l'ordre d'un million d'euros.

Coût calculé pour les 121 sites inscrits au BASIAS et au BASOL, sachant que cette base de données n'est pas exhaustive, ne serait-ce que parce que les terrains militaires n'y sont pas inscrits et que, de toutes façons, ces études devront être complétées par des sondages et une définition des prescriptions constructives lorsque toutes les caractéristiques du projet de construction seront connues (cf. ATTES intégrée au permis de construire).

De manière plus générale se pose la question des charges que l'Etat transfère à la commune et de l'application du principe constitutionnel d'autonomie communale. S'agissant des risques de pollution, l'Etat est bien désigné comme responsable par la loi « ALUR » de l'établissement de cette nouvelle servitude d'utilité publique que sont les « SIS-systèmes d'information sur les sols » dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle tarde à se généraliser puisque c'est en 2020 qu'a été pris le premier arrêté préfectoral sur ce sujet dans les Vosges.

Comme si on demandait aux communes de suppléer aux carences de l'Etat.

Se trouve également en arrière-plan de cette erreur de droit des questions de responsabilité, notamment financières, les servitudes d'urbanisme engageant la responsabilité de la commune et les servitudes d'utilité publique l'Etat ou d'autres collectivités.

Un bon exemple de cette question est jugé dans un arrêt de la Cour de cassation (Cour de cassation, Chambre civile 3, 9 octobre 2013, 12-13.694), à propos de la distinction entre les deux types de servitudes qui peuvent être liées à la définition des périmètres de protection d'eau potable.

Le juge suprême considère que les restrictions apportées à l'utilisation d'une parcelle résultant d'une modification de zonage au document d'urbanisme local, constituent un préjudice indemnisable au sens de l'article L1321-3 du code de la santé publique, dès lors qu'elles sont la conséquence de l'inclusion de ces parcelles dans un périmètre de protection.

B) L'erreur de fait

Pour établir l'erreur manifeste d'appréciation comme tentent de le faire les requérants, encore faudrait-il pouvoir établir « l'exactitude matérielle des faits ».

Or ces « faits » reposent sur « *des dynamiques économiques et démographiques* (L 151-4) que nul ne peut avoir la prétention d'appréhender de manière certaine. Aussi lorsque l'Etat reproche à la commune de ne pas apporter suffisamment d'éléments pour étayer ses choix, en parlant « *d'approche qui en l'état est purement péremptoire* » (p 15 de la requête) on peut facilement montrer que sur de nombreux points les éléments avancés par l'Etat ne sont pas plus étayés voire même ne tiennent pas compte des justifications apportées dans le rapport de présentation.

Un arrêt de la CAA de Nancy (CAA 11/06/2020-18NC02345) utilise des formules particulièrement adaptées pour illustrer ce qui vient d'être dit :

Paragraphe 25 de l'arrêt (extraits) :

« En se prévalant de...sans d'ailleurs en expliquer les causes, la société requérante n'établit pas que... ...qui n'est pas démontrée alors au contraire que la commune soutient, sans être sérieusement contredite... »

Cinq paragraphes de la requête (2-1a ; 2-1b ; 2-2a ; 2-2b ; 2-2c) entrecroisent des arguments liés aux données concernant l'évolution de la population, le rythme de construction, l'analyse des besoins, la consommation de l'espace, la vacance, non sans quelques contradictions d'ailleurs.

Pour la clarté des débats, il nous paraît donc utile de rétablir dans la mesure raisonnable du possible, la matérialité des faits, avant de répondre point par point aux griefs de la requête.

✚ En ce qui concerne « l'ambition » démographique » et sa traduction en analyse des besoins en logements :

Bien que le SCOT approuvé le 29/04/2019 admette que les documents d'urbanisme puissent prévoir une augmentation de population de 0.1 %, la commune a choisi de se fixer comme objectif le maintien de la population, choix étayé tel que présenté à la page 5 du PADD. Il s'agit donc d'un « objectif », compatible avec le SCOT, correspondant par ailleurs au positionnement naturel de la Commune, non seulement à l'intérieur du « Pôle urbain central » mais également à celui de relais entre la ville centre et les extensions périphériques, lieu de rapprochement de l'habitat, de l'emploi, des équipements, des commerces et des services, dans un contexte de proximité clairement démontré à la page 8 du PADD (et clairement négligé par la conception particulière que le requérant a de l'aménagement de l'espace dans un contexte de recentrage des synergies).

A partir de cet objectif global, le PLU s'appuie sur une étude du Commissariat général au développement durable, étude dont les conclusions rejoignent celles du SCOT et que partagent la plupart des organismes spécialisés dans les études démographiques (cf. pièce N° 28 et 29: analyses du Conseil général du développement durable et de SCALEN, agence d'urbanisme de Nancy chargée de l'élaboration du PLH). Le constat quasi unanime, à l'exception de la DDT des Vosges, est que même si le phénomène de desserrement des ménages comme facteur essentiel du besoin en logements a sensiblement décru ces dernières années, il perdurera pour encore un certain nombre d'années. La persistance du desserrement des ménages s'appuie notamment sur les décohabitations lors de la vie des ménages, phénomène social caractéristique à Golbey présenté page 27 du rapport de présentation que le requérant ne mentionne même pas, se contentant d'ironiser comme lors de l'établissement du porter à connaissance de 2013, sur le fait que vu le nombre de ménages d'une personne, on ne peut pas desserrer plus

A ce propos, il faut mentionner que la remarque des requérants sur le vieillissement de la population de Golbey, qui serait particulièrement important, ignore l'analyse faite en parallèle du rapport de présentation, selon laquelle la population en effet « vieillit » mais pas plus que la moyenne nationale et que la tranche d'âge des plus de 80 ans est surreprésentée du fait de la présence sur le territoire communal du Centre Hospitalier Intercommunal. A noter au passage que cet équipement intercommunal n'aurait pu se développer et ne pourra à l'avenir se développer qu'avec l'appui de la Ville de Golbey (cf. page 5 du PADD) élément supplémentaire montrant que celle-ci participe activement aux équilibres territoriaux.

A partir de ces analyses, le requérant n'apporte aucun élément montrant qu'il y aurait erreur manifeste d'appréciation et s'établit quasi mécaniquement un objectif en termes de logements à produire sur les 10 prochaines années. Il s'agit bien d'un objectif que la commune veut se donner les moyens de réaliser, même si elle est consciente que la réalité économique et sociale laisse entrevoir peu de chances de le réaliser (14 logements neufs autorisés en 2020) corrélé par une

chute généralisée de la construction neuve de logements dans le Pôle Urbain Central et dans les Vosges.

Sur la subjectivité des projections démographiques, on peut d'ailleurs comparer avec la méthode utilisée par le service urbanisme de la DDT pour définir les besoins dans la note technique annexée à la lettre de mise en demeure aux communes de mise en compatibilité avec le Scot (lettres de Monsieur le Préfet des Vosges en dates de juin 2019 (pièces n° 16 et 17).

Au-delà de la reconnaissance du manque de fiabilité des sources officielles, la différence selon les fourchettes hautes et basses va du simple au triple.

✚ En ce qui concerne le rythme de construction ces dernières années

Lorsque le requérant en page 10 de son mémoire (2-1b) invoque le « manque de précision et de démonstration » du rapport de présentation, il est utile d'une part de rappeler que le PLH invoqué n'était pas approuvé à la date d'approbation du PLU et donc non opposable et que seul le SCoT était le document de référence, et d'autre part d'estimer que les données qui fondent l'analyse reposent sur des faits matériellement inexacts.

En effet, même s'il existe un certain « culte » des chiffres de l'INSEE, tout observateur sait et les services de l'Etat le reconnaissent eux-mêmes parfois, que les enquêtes de recensement sur le terrain dépendent en partie du bon vouloir des ménages enquêtés et de la conscience professionnelle des enquêteurs. D'ailleurs à notre connaissance, et contrairement à d'autres domaines, nul texte n'institue les données INSEE comme base légale obligatoire de référence.

Il est donc admissible de pouvoir présenter d'autres éléments pouvant constituer un faisceau d'indices susceptible de mieux appréhender les faits.

Il en est ainsi de la référence (page 10 de la requête) à un rythme de construction de 82 nouveaux logements par an entre le 01/01/2014 et 01/01/2019 selon l'INSEE ; Tout un chacun pourra vérifier en compulsant le registre officiel des permis de construire à la Mairie de Golbey (pièce n° 30 copie certifiée conforme de ce registre) que la moyenne est en réalité de 20 logements par an, ce qui correspond exactement aux données de SITADEL sur les logements autorisés pendant cette période. Le PLH applicable sur la période 2015-2020 prévoyait « un rythme de 20 nouvelles constructions par an et de 5 logements vacants par an à remobiliser sur le marché » (page 10 de la requête).

✚ En ce qui concerne les logements vacants

Ainsi que démontré déjà précédemment comme pour l'analyse des besoins en logements, « l'exactitude matérielle des faits » est très difficile à rapporter, ainsi que différents documents du PLU l'ont montré.

C'est même un sujet commun d'interrogation depuis des décennies sur la réalité de la vacance et sur le potentiel réel qu'il peut être raisonnablement envisagé de reconquérir (voir par exemple : « lutter contre la vacance », les outils pour agir DREAL Lorraine 2015, notamment page 19 (pièce n° 31) ; « Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants » rapport établi par l'Inspection générale des finances et le Commissariat général au développement durable, synthèse page 1 (pièce N° 28). D'où une méthode préconisée de croisement de différentes sources (dont INSEE, FILOCOM) et même des enquêtes de terrains comme la commune l'a fait réaliser.

Dénier comme le fait la requête toute valeur aux investigations de la commune alors que celles-ci constituent une première approche suffisante pour relativiser l'importance de la vacance telle qu'elle peut apparaître à la lecture brute des chiffres de l'INSEE, c'est demander au PLU d'établir

un diagnostic d'une grande complexité, c'est demander à la commune de faire ce que personne n'a fait sur le territoire de l'agglomération ni l'Etat ni le SCoT.

L'étude lancée par le Syndicat mixte du SCoT des Vosges Centrales en octobre 2020 est toujours en cours mais de nombreuses communes ont réalisé des enquêtes de terrain arrivant à la même conclusion de surévaluation des chiffres de la vacance par l'Insee et Filocom.

L'erreur sur la méthode d'appréciation quantitative de la vacance se double d'un manque d'appréciation qualitative pour déterminer des objectifs réalistes de reconquête des logements vacants. Parmi la multitude de démarches engagées en ce sens, le « *guide du réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant. Coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'ANAH décembre 2018* » résume bien en sa page 12, la problématique réelle (pièce n° 32) « *les politiques publiques de lutte contre les logements vacants doivent se concentrer sur la vacance « structurelle » en écartant la vacance dite « frictionnelle » (ou de courte durée) nécessaire à la rotation des ménages dans le parc privé pour garantir la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements* ».

« *Un taux de vacance raisonnable se situe autour de 6 à 7%* ». Le SCoT pour sa part l'estime à 6%.

Voir également un rapport de l'Inspection générale des finances (pièce n° 33)

Appliqué à Golbey, ce principe sur la base des « *comptages de la collecte* » « *décomptes INSEE* » aurait donné un potentiel de 4,25% de logements potentiellement à reconquérir pour le recensement terrain de 2015 et de 0,6% pour le recensement terrain (provisoire) de 2020 soit un total estimé de 168 logements en 2015 et de 25 logements selon les dernières données. (pièce n° 34) (enquête de recensement 2015 et enquête de recensement 2020)

Quelles que soient les marges d'incertitudes, on voit bien qu'en se fixant un objectif de 75 logements à reprendre sur les logements vacants la commune s'est fixé un but plus qu'ambitieux à atteindre et qu'on ne peut pas lui reprocher d'avoir négligé cet aspect des politiques publiques.

2.1) *Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement*

La Préfecture soutient ici que le Plan Local d'Urbanisme méconnaît les dispositions de l'article L. 151-1 du Code de l'Urbanisme qui pose le principe du respect des articles L. 101-1 à L.101-3 du Code de l'Urbanisme relatifs au principe d'équilibre des prévisions d'aménagement.

Le moyen n'est pas fondé.

Le juge administratif rappelle à cet égard régulièrement :

« Il appartient aux auteurs d'un PLU de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle est entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts. »

🚩 CAA de LYON, 1ère chambre, 23/05/2019, 18LY03103, Inédit au recueil Lebon

En l'espèce, aucune erreur dans la qualification juridique des faits n'a été commise par la Commune de GOLBEY.

2.1.1) Sur le respect du principe d'harmonisation des prévisions entre collectivités

La Préfecture évoque ici la méconnaissance de deux documents supra-communaux :

- Un Plan Local de l'Habitat ;
- Le SCoT des Vosges Centrales ;

S'agissant du P.L.H, la Préfecture reconnaît qu'il n'était pas en vigueur au jour de la délibération en litige puisque ce dernier n'était applicable que jusqu'au 31 décembre 2018.

L'article L. 131-6 du Code de l'Urbanisme prévoit tout au contraire une éventuelle mise en comptabilité, le cas échéant, dans le délai d'un an de l'approbation du P.L.H si et seulement le P.L.U ne devait pas s'avérer compatible avec le P.L.H en vigueur, ce qui ne saurait être établi en l'état.

On ne saurait critiquer le défaut de compatibilité entre deux documents dont l'un n'est pas en vigueur.

Le moyen est inopérant.

D'une part, s'agissant du SCoT, aucun défaut de compatibilité n'est davantage établi.

La jurisprudence considère à cet égard :

✚ Conseil d'État, 6ème - 1ère chambres réunies, 18/12/2017, 395216

« 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; que, pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contredit pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ; »

Réponse au 2-1 de la requête : « Méconnaissance du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement de l'espace »

Du texte même des références aux articles L 101-1 et L 101-2 faites par le requérant on peut retirer les analyses suivantes :

Certes, les collectivités publiques sont les gestionnaires du patrimoine commun de la nation, mais elles le font « dans le cadre de leurs compétences » et « dans le respect réciproque de leur autonomie » (L 101-1). Voir également la décision du Conseil Constitutionnel du 25 novembre 2016 QPC n°2016-025357 : « aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Ce qui renvoie en fait de manière synthétique aux différents niveaux de compétences et à leur répartition entre l'Etat, la Région, le Département les EPCI et la commune et à la hiérarchie des normes applicables en matière d'aménagement de l'espace, le SCoT jouant dans le système un rôle pivot de document « intégrateur ».

Parmi les multiples objectifs qui doivent être poursuivis on peut relever notamment, ce que néglige le requérant : « le développement urbain maîtrisé » « la diversité des fonctions urbaines » « la mixité sociale dans l'habitat » « des capacités de construction ... suffisantes, pour la satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat » « répartitions géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services » « diminution des obligations de déplacements motorisés »

Tous ces objectifs qui sont transversalement présentés dans le PADD et appuyés sur des analyses du rapport de présentation que la requête évite soigneusement de mentionner.

- La conciliation entre tous ces objectifs est transcrite dans la notion « d'équilibre général » ce qui se traduit de manière constante dans la jurisprudence administrative par le rappel que chaque analyse sur un point particulier doit s'inscrire dans une analyse globale, que ce soit dans l'analyse du rapport de compatibilité avec le SCOT (cf. CAA Douai 17/12/2019, 18 DA00347 ; CAA Marseille 17/02/2020 - 19MA01395 ; CE 30/05/2018 N° 408068 : « dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme ») ou que ce soit dans l'analyse de la cohérence, interne de l'ensemble de l'ensemble du dossier (cf CAA Nancy : 18/05/2017 - N° 16NC02372 : « il ressort des pièces du dossier notamment du PADD que les auteurs du PLU ont entendu concurremment poursuivre, parmi d'autres objectifs ... » ; CAA Nantes : 21/10/2019 - N° 18NT04136 : « les dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. En conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par le PLU et les dispositions précitées de l'article L 101-2 du Code de l'Urbanisme » ; CAA de Bordeaux 12/01/2017 - 14BX03638 : « cette diversité s'appréciant sur l'ensemble du territoire communal »).

Réponse sur le 2-1 a) de la page 7 de la requête « harmonisation des collectivités »

L'aspect inutilement moralisateur de la requête que ce soit par l'utilisation de termes comme « s'arroger », « s'octroyer », « ambition », « effet d'aubaine » ; que ce soit par la mise en cause du Maire de Golbey en tant que Vice-président de la CAE chargé de l'urbanisme et de l'habitat ; que ce soit par des exemples cités manifestant une volonté délibérée de travestir la réalité ; cette manière de présenter la requête oblige à remettre un certain nombre de choses à leur place.

Tout d'abord en ce qui concerne l'historique des « documents supra communaux du territoire en question » (page 7 de la requête). Il faut remonter vingt ans en arrière pour trouver les réflexions intercommunales d'Epinal, Chantaine, Golbey concrétisées dans le PLH approuvé en 2001 par la Communauté de Communes d'EPINAL - Golbey - (pièce n° 35), PLH établi par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Nancy et l'Association de Restauration Immobilière Lorraine pour le compte de la Communauté de Communes d'Epinal Golbey et de la Communauté de Communes du Val d'Olima.

Dans ce document on peut lire dans la 2^{ème} partie « *propositions d'axes d'interventions et d'actions* » outre tous les thèmes habituels sur la requalification du parc ancien, le renouvellement urbain ..., une fiche (page 15, pièce n° 36) consacrée à Epinal, Golbey, Chantraine :

« *Recentrer l'accession à la propriété sur Epinal - Golbey - Chantraine* ».

« *Projets* :

→ *Ouvrir des sites à l'urbanisation dans les trois communes particulièrement à Epinal.*

→ *Accélérer l'urbanisation sur le site militaire de Courcy à Epinal.*

→ *Engager l'aménagement des réserves foncières de Golbey (Hauts Cailloux).* »

Ces objectifs sont fondés, en résumé, sur la formule du dossier « *synthèse du diagnostic* » du PLH :

« *La fluidité du marché immobilier et foncier n'est plus assurée* ».

La concrétisation de ces projets s'est traduite pour Golbey par l'approbation d'une révision du POS le 6/12/2001, après avis favorable de L'Etat (cf. CR du GT du 23/01/2001) ouvrant à l'urbanisation les 86 ha de la zone des Hauts Cailloux.

Il faut ici rappeler que la Commune en application du SDAU de la Vallée de la Moselle approuvé par arrêté préfectoral le 28/04/1976, du POS approuvé par arrêté préfectoral le 27/12/1978, POS établi par la DDE, d'une ZAD créée par arrêté préfectoral du 11/08/1990, d'une DUP prise par arrêté préfectoral, avait acquis en vingt ans la maîtrise foncière de la totalité des terrains de cette zone, en parfaite association avec l'Etat.

En termes opérationnels, cette planification conjointe entre l'Etat, l'intercommunalité et les communes, s'est traduite par la création de la ZAC des Blancs Champs en 2002 à Golbey (sur 20 ha) la création de la ZAC de Laufromont (90 ha) à Epinal en 2006, la création de la ZAC de Maximont (26 ha) à Golbey en 2007.

Toutes les analyses faites, statistiques produites, non seulement dans la présente requête, mais dans le porter à connaissance, puis les différentes prises de position de l'Etat, reposent en réalité sur le reproche fait à la commune d'avoir urbanisé la zone des Hauts Cailloux en permettant la création de 2002 à 2016 de 900 logements. Et ce même si cela s'est fait en application d'une politique commune avec l'Etat entérinée par des accords territoriaux d'agglomération.

L'utilisation du terme « *effet d'aubaine* » est donc parfaitement injustifiée car elle écarte, de manière volontaire ou non, la prise en compte de tous les éléments qui assurent le développement d'une vaste opération d'aménagement.

Le « remplissage » rapide de la ZAC des Blancs Champs est en fait le résultat de la politique nationale de défiscalisation de l'investissement locatif (dispositifs « de Robien », « Borloo ») qui s'est orienté, en vertu des lois du marché, sur Golbey plutôt que sur Epinal ou Chantraine, du fait des prix attractifs du foncier (à peu près deux fois moins cher), d'une fiscalité locale nettement plus faible, de la proximité et de l'étendue de tous les services publics communaux déjà existants à l'époque. Ce qui correspond par ailleurs aux objectifs d'une politique publique attentive aux parcours résidentiels, à l'accession à la propriété pour les jeunes ménages à des prix accessibles, au rapprochement domicile-travail et aux économies de trajet.

Aussi lorsque les requérants citent certains éléments particuliers du PADD pour détourner leur sens sans les replacer dans une analyse territoriale globale, ils commentent eux-mêmes une grossière erreur d'appréciation des faits, voire une erreur de droit, ne serait-ce qu'en négligeant de nombreux éléments présentés dans le rapport de présentation.

Pour ne citer que quelques exemples, l'analyse des équipements publics existants sur Golbey (pièce n° 37) montre qu'à l'exception de la crèche intercommunale, tous les équipements sportifs culturels sociaux ont été financés par la commune. Quant à l'utilisation de ces équipements, l'analyse de la provenance des adhérents des associations subventionnées par la commune, montre que 63% sont originaires d'autres communes.

Il est donc particulièrement maladroit de mettre en exergue le profit que retire Golbey de la « crèche intercommunale » alors qu'il s'agit du seul équipement financé par la CAE sur le territoire communal et que comme son nom l'indique elle est « *intercommunale* » et reçoit des enfants des différentes communes de la périphérie Ouest d'Epinal.

Cette erreur d'analyse ponctuelle est cependant intéressante car elle montre l'ignorance, ou la volonté d'ignorer, le rôle que joue naturellement Golbey entre la ville centre et les développements suburbains à l'Ouest, celui d'une sorte de « *pôle-relais* » permettant de réduire les trajets entre domicile/travail, domicile/équipements publics (pièce n° 38 : PADD page 8). Positionnement concrétisé dès le SCoT de 2006, puis celui de 2019. A remarquer d'ailleurs que la zone commerciale Ouest de Golbey est le résultat d'initiatives privées. Cette zone commerciale, accusée par les requérants de « *développer l'offre commerciale au détriment des autres zones commerciales du secteur* (pièce N° 8 de la requête), est classée par le DOO et le DAAC en « *pôle commercial d'intérêt d'agglomération* »

Le contexte législatif a certes changé depuis la réalisation des ZAC citées plus haut, depuis la loi ALUR et la plus qu'abondante législation qui a suivi, mais on ne peut pas reprocher à la Commune de Golbey d'avoir agi seule.

Réponse sur le 2-1 b) de la page 9 de la requête « le principe d'équilibre des prévisions des collectivités »

Rappelons tout d'abord la formule consacrée par la jurisprudence :

« Ces dispositions doivent être interprétées comme seulement imposant aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. En conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et l'article L121-1 du code de l'urbanisme. »

Un arrêt de la Cour Administrative de Nancy (CAA Nancy 27/04/2017-16NC02406) montre bien l'esprit dans lequel doit être apprécié le principe d'équilibre, dans un contexte il est vrai différent mais « *mutatis mutandis* » a fortiori applicable au PLU de Golbey :

« la zone agricole représente 817 hectares, soit près de 40% du territoire communal, que moins de 5% de cette zone agricole est susceptible d'accueillir des constructions et que la surface de ces zones agricoles constructibles a été réduite par rapport au document d'urbanisme antérieur,.....sans enjeu paysager majeur.... »

Voir également (CAA 26/10/2018-17NT03986).

Deux thèmes sont abordés dans la requête :

✚ L'objectif en termes de logements

Sur la question de l'imprécision de la période de référence, l'échéance des dix prochaines années, le point de départ ne peut être que celui de l'approbation du PLU. Toute autre date de référence

poserait question juridique car une date projetée dans le futur serait illégale car arbitraire et sans base légale.

Concrètement, il est donc clair que l'objectif de 400 logements » s'établit de juillet 2020 à juillet 2030.

Tout ceci dans la mesure où il est possible juridiquement et matériellement de définir un « droit à tirage » d'un nombre de logements A remarquer également que le passage de 400 logements à 380 logements correspond à une modification opérée suite à enquête publique et que cela représente une différence de 5%, qualifiée par le requérant de « fondamentalement en contradiction... » et d' « évolution ambiguë » (page 9 de la requête).

Le calcul présenté par le requérant dans le paragraphe de tête page 10 selon lequel, en retenant « 36 logements par an au PADD ou 32 logements par an au rapport de présentation » la commune « s'arrogue un minimum de 54% de la production de logements » est parfaitement incompréhensible. Il est vrai qu'en termes de manipulation des chiffres le PLH de 2015 avait montré la voie puisqu'à la page 15 du document (pièce n° 39), après avoir posé le principe de répartition entre les trois communes du pôle urbain central, on aboutit à une « réponse logement » de 7% pour Golbey alors qu'on devrait aboutir à 18%. En conséquence le tableau d'application des critères (page 17), « accorde » 20 logements par an à Golbey au lieu de 28, soit 28% de moins et 122 logements par an à Epinal au lieu de 75, soit 62% de plus. Cette « bizarrerie » été évoquée dès le dossier envoyé à la MRAe le 18/10/2018, sans réaction ultérieure des personnes concernées.

Pour revenir sur les 54% invoqués par les requérants, le calcul de l'objectif du SCoT (pièce n° 40) pour Golbey, sur la base du pourcentage comparé des résidences principales, est de 315 entre 2014 et 2024, soit 31 logements par an. En tenant compte de la « règle » établie par le Scot de la prise en compte des logements construits depuis 2014 (soit 20 par an, le reliquat permet d'arriver aux 40 logements par an prévus par le PLU de 2020 à 2030.

Se fondant sur les données du Scot les tableaux ci-joints rétablissent l'exactitude des données (pièce n° 41).

Face à un tel mépris des données réelles, de telles erreurs de calcul, on ne peut qu'à nouveau se demander si le principe d'impartialité ne devrait pas être évoqué.

Sur un plan plus théorique, la commune de Golbey aimerait bien qu'on lui explique, de quelle manière précise et légalement fondée, il est possible de refuser un permis, respectant par ailleurs toutes les règles d'urbanisme applicables, au motif que le nombre de logements « autorisés » est dépassé « à ce moment de l'année ».

Et ce d'autant plus que le « dépassement » pourrait provenir d'une autre ou d'autres communes classées dans la même catégorie. Comment peut-on justifier cela face au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques ? Rappelons ici la décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000 déjà citée selon laquelle « l'obligation de résultat est inconstitutionnelle ».

En dehors de l'habilitation législative expresse prévue à l'article L151-4 du code de l'urbanisme permettant de créer des « secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe », ou de celle prévue par l'article L123-2 du code de l'urbanisme pour la création d'emplacements réservés destinés à des objectifs de mixité sociale, le PLU ne peut pas réglementer le nombre de logements dans les constructions.

Si depuis la loi du 24 décembre 2019 le maire peut demander un plan intérieur pour la construction de logements collectifs (modification de l'article L423-1, la loi ne lui donne pas le pouvoir d'intervenir sur le nombre de logements construits dans l'immeuble, à l'exception des secteurs évoqués ci-dessus.

Dans ces secteurs, le pouvoir de prescription sur le programme de logements est limité et une répartition détaillée trop stricte est illégale (cf. CE 30 mars 2008 n° 411122)

En obligeant la commune à établir un PLU déterminant le nombre maximum de logements à réaliser, l'Etat porte lui-même atteinte au principe de sécurité juridique ; Il faut ici rappeler que conformément à la jurisprudence « Alitalia » (CE Assemblée 3 février 1989) reprise à l'article L 243-2 du code des relations entre le public et l'administration :

« L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé ».

La commune doit ainsi répondre aux requêtes des administrés. Et le juge administratif a le pouvoir d'injonction pour qu'une commune modifie son PLU pour rectifier une illégalité établie par un requérant (cf. CE 02/10/2017 n° 398322 : « Il est enjoint au président du conseil de Montpellier-Métropole de convoquer le conseil de la métropole en inscrivant à l'ordre du jour une modification du plan local d'urbanisme relative au classement du secteur compris entre ;;; »).

Sans parler de la voie classique de l'exception d'illégalité qui permettrait à un pétitionnaire à qui on a refusé son permis au motif que « le nombre de logements autorisés est déjà atteint pour cette année » ou « que le nombre de logements créés par le projet est insuffisant pour atteindre l'objectif du nombre de logements à l'hectare » prescrit par un Scot ou un PLH, de contester la légalité du PLU, du Scot et du PLH.

De même que n'ont jamais pu être validés tous les systèmes imaginés pour répartir les coefficients d'occupation des sols de manière égalitaire sur tous les terrains d'une commune, au vu de la complexité d'application extrême, le nombre de logements prescrits ou la densité, à l'exception des opérations sous maîtrise d'ouvrage publique et des cas rigoureusement précisés par la loi relève d'une fiction juridique inapplicable. Pouvoir obliger la commune entraînerait une insécurité juridique qui pourrait se répercuter en cascade ascendante vers le Scot et le PLH.

Voir l'arrêt du Conseil d'Etat-Assemblée du 24 mars 2006 -Société KPGM et Société Ernst et Young :

« les exigences et interdictions qui résultent du code apporteront des perturbations qui.....sont contraires au principe de sécurité juridique ».

En ce qui concerne les logements vacants, le décompte des logements « reconquis » est particulièrement délicat car la vacance recouvre différentes situations dont un bon nombre ne peuvent être décelées chaque année, mais uniquement après coup (cf. périodicité du fichier « Majic ») et dans la mesure où on dispose de statistiques suffisamment fiables...Les 5 à 6% de « vacance frictionnelle » ne comportent pas de travaux nécessitant une déclaration ou autorisation préalable.

Et même pour les logements objets de travaux importants pour pouvoir être à nouveau occupés, le code de l'urbanisme ne prévoit d'obligation de déclaration que s'il y a modification de façade ou extension, les changements dans la structure intérieure sans changement d'affectation n'étant soumis ni à permis de construire ni à déclaration préalable.

Le suivi ne peut donc n'être qu'approximatif et en tout cas ne permet pas d'établir une prescription annuelle telle que le requérant l'exige.

✚ L'objectif en termes de consommation foncière :

Pour appréhender la portée des critiques faites sur ce point par les requérants pages 10 et 11, des distinctions conceptuelles doivent être opérées dès le départ.

La première distinction est celle de la consommation foncière en « extension urbaine » et celle en enveloppe urbaine », selon les définitions exposées dans le glossaire du Scot des Vosges centrales.

A partir de la définition de la page 6 (pièce n° 42), toutes les surfaces pouvant être construites, à l'exception d'une zone 1AU dont nous parlerons plus loin, sont incluses dans l'enveloppe définie par le SCoT.

Les représentations graphiques ci-jointes (pièces n° 43) montrent l'évolution entre le plan d'occupation des sols de 2001 et le PLU approuvé. Quant au grief de manque d'analyse de la consommation foncière sur les « dix dernières années », il est quelque peu superfétatoire dans la mesure où, ainsi que cité par le requérant, le projet d'aménagement et de développement durables se réfère à l'analyse du Scot et fait sa propre analyse entre 2006 et 2018, sachant que depuis 2018, les constructions se sont forcément réalisées dans l'enveloppe urbaine puisque la commune était soumise au RNU.

En ce qui concerne la consommation à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, les raisonnements du requérant négligent complètement les données fournies par la commune dans le dossier « Renseignements à fournir par les personnes publiques pour l'examen au cas par cas des documents d'urbanisme » (pièce n° 10), dossier envoyé le 9 octobre 2018.

Ces renseignements de base répondaient pourtant par avance aux critiques émises par la requête.

Leur traduction dans le PLU approuvé le 18/06/2020 rend les griefs émis sur la consommation foncière inopérants.

On peut ainsi lire dans le dossier :

« Bilan de la consommation foncière :

Selon le Syndicat du Scot des Vosges Centrales, au sein de la tache artificialisée comprenant terrains vagues, fons de jardins, friches urbaines et ne prenant en compte que les terrains de plus de 2000m², Golbey a une capacité urbaine pour l'Habitat de 12.1 ha dont 20% sont consommés en 2014, soit une dizaine d'hectares théoriquement disponibles.

Objectifs du document en matière de maîtrise de la consommation d'espace :

Le projet de PLU ne prévoit de la consommation d'espaces que dans la tache artificialisée.

Evolution par rapport aux tendances passées :

Le Scot de 2007 prévoyait (D.O.G p. 14) une consommation foncière de 328 ha pour 6000 logements sur 10 ans, soit 528 m² par logement. La ZAC des Blancs Champs, créée en 2002 a consommé 476m² par logement. La ZAC de Maximont, créée en 2007, en cours d'achèvement, prévoit une consommation de 371 m² par logement.

De manière générale, aucune réponse ou remarque n'a été faite par la DDT sur les données fournies par la commune dans dossier envoyé à la MRAe et reprises dans le rapport de présentation.

L'argumentaire de la requête omet donc sciemment différents éléments qui changent pourtant fondamentalement l'analyse. Il en est de même d'autres points sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir plus loin, sur le calcul des besoins en logements, les possibilités de densification
Le requérant écrit (page 11) : « Ainsi dans son incapacité à objectiver le potentiel réel d'urbanisation, le rythme annuel de production de logements ainsi que celui de la consommation d'espaces, ne peut être évalué. »

On peut se demander quelle est la pertinence de cette critique faite à la commune, alors que personne n'est capable de prévoir à quelques dizaines de logements près ce qui peut être construit en dix ans et à quelques hectares près ce qui peut être consommé en foncier. Rappelons que, comme nous l'avons démontré par ailleurs, le relevé des logements construits dans un passé récent n'est pas de 80 logements par an mais de 20 logements par an. La meilleure preuve de l'inanité de cette exigence de prévisions précises est que le total des logements autorisés sur Golbey en 2020 est de 15 logements alors même que les terrains sous maîtrise foncière communale en permettraient beaucoup plus, même en appliquant le RNU !

Un autre élément caractéristique de la conception du requérant, déjà relevé, est la volonté de ne pas tenir compte de certains éléments du rapport de présentation et du dossier envoyé à la MRAE concernant la rétention foncière. A aucun moment ce terme n'est prononcé dans la requête alors que ce phénomène est particulièrement marqué à Golbey.

✚ L'objectif en termes de densification

L'analyse et les exigences en matière de densification n'ont plus qu'un intérêt relatif à partir du moment où il n'y a pas d'extension urbaine prévue.

Il faut cependant souligner deux séries d'éléments relevant de l'erreur de droit, que nous développerons ci-dessous.

En guise de conclusion sur les arguments présentés par le requérant sur le principe d'équilibre des prévisions en matière d'aménagement de l'espace, l'analyse de l'arrêt cité par le requérant (CAA Nancy 28 novembre 2013, commune de Wangenbourg-Engenthal, n°13NC00464), montre bien le caractère arbitraire de sa conception du principe d'équilibre.

Si l'arrêt cité confirme en effet l'annulation d'un PLU, c'est en fonction d'une analyse d'un contexte territorial profondément différent, dans des termes qui, a contrario, ne peuvent pas s'appliquer au cas de Golbey :

« que dans ces conditions, eu égard à la grave disproportion existant entre les besoins fonciers limités à la réalisation de l'objectif démographique, d'une part, et l'accroissement notoire des surfaces de zones urbaines consommatrices d'espace et susceptibles d'accueillir des logements à usage d'habitation, d'autre part, et alors que la commune de Wangenbourg-Engenthal poursuit également les objectifs de protection des sites et de l'environnement au regard de la richesse de son patrimoine naturel et paysager, la commune n'est pas fondée à soutenir que la délibération portant approbation de son plan local d'urbanisme n'est pas incompatible avec le principe de gestion économe de l'espace et de maîtrise de l'urbanisation... »

Réponse au 2-2 de la requête : « Sur l'insuffisance du rapport de présentation »

L'article L121-11 du code de l'urbanisme prescrit que le rapport de présentation soit :

« ...proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre, ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. »

Une jurisprudence constante applique ce principe lorsqu'est invoqué le grief de l'insuffisance du rapport de présentation. Parmi de multiples décisions, on peut relever les analyses suivantes :

CAA Douai 4 mai 2017-15DA 02044 :

« Considérant que le taux de croissance démographique annuelle moyen visé par l'ARC, compris entre 0.6 et 0.75% s'appuie sur la volonté de consolider le solde naturel positif du

territoire, de ramener au moins le solde migratoire à la neutralité et de poursuivre l'augmentation du nombre d'emplois disponibles en s'appuyant sur les atouts du territoire en terme d'attractivité, la limitation des déplacements domicile-travail ainsi que la valorisation du cadre de vie et de l'environnement ; qu'il ressort des pièces du dossier que cet objectif ambitieux est fondé sur une analyse des données disponibles et l'établissement de prévisions justifiant ce choix ; que dès lors les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rapport de présentation serait insuffisant en ce qu'il ne permet pas de justifier les hypothèses de croissance démographique adoptées par les auteurs du Scot ».

« ...est présentée de manière suffisante, même si l'absence de données actualisées pour la période 2010-2012 au cours de laquelle il n'est d'ailleurs ni établi ni même soutenu que cette consommation de terres agricoles aurait connu un rythme différent ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rapport de présentation méconnaîtrait les dispositions de l'article L122-1-2 du code de l'urbanisme, faute d'analyser la consommation de terres agricoles pendant les dix années précédant l'approbation du SCoT de l'ARC. »

Cette jurisprudence est évidemment transposable aux PLU, ainsi que le fait la Cour administrative de Bordeaux concernant le grief invoqué d'insuffisance du rapport de présentation :

« ...comporte toutefois des éléments d'information dispersés permettant d'appréhender avec suffisamment de précision l'évolution des surfaces à caractère naturel et agricole » (CAA Bordeaux 12/01/2017 n° 14BX03698).

De même, la Cour Administrative de Nantes applique l'article L121-11 du code de l'urbanisme :

« Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement demandées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur »

Et l'applique en jugeant *« qu'elles impliquent seulement que toute personne intéressée puisse, à la lecture du rapport de présentation, appréhender la portée du parti d'aménagement retenu par la collectivité ».*

Appliqués au PLU de Golbey, dans lequel la commune se fixe « l'ambition », dicit la DDT, de maintenir simplement sa population, *« s'appuyant sur les atouts du territoire en termes d'attractivité, la limitation des déplacements domicile-travail ainsi que la valorisation du cadre de vie et de l'environnement »*, citation de l'arrêt ci-dessus, on voit bien que les requérants font à la fois une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation.

Réponse au 2-2a) de la requête : « En ce qui concerne l'ambition démographique »

Les erreurs de fait commises par le requérant sont multiples du fait que ne sont reprises dans l'argumentaire que partie des données du rapport de présentation et partie des références aux documents extérieurs justifiant l'évaluation des besoins futurs en logements.

Exemple page 13 de la requête (commentaire de la page 27 du RP) :

Prétendant s'appuyer sur le contexte local, ce que le requérant reproche à la commune de n'avoir pas fait, le paragraphe page 13 commentant la page 27 du RP, commet deux erreurs d'analyse concernant l'appréciation des possibilités futures de desserrement des ménages, dont nous rappellerons qu'il est le seul à les nier complètement.

D'une part, il considère les familles monoparentales dans la même problématique que les personnes âgées, alors que dès le dossier envoyé à la MRAe, l'attention est attirée, en symbiose avec l'étude du Conseil général de développement durable citée, que c'est une fraction de population dont le mode de vie va continuer à faire perdurer, au moins pendant un certain temps, le phénomène de desserrement des ménages et que cette catégorie de population est plus représentée à Golbey que dans la moyenne nationale. Lors d'une réunion des élus du pôle urbain central dans le cadre de la préparation du PLH, à une question d'un élu d'Epinal, le bureau d'études chargé des analyses répond : « 82% du nombre de ménages créés entre 2011 et 2016 s'explique par la décohabitation des ménages originaires du territoire ». Le requérant peut-il expliquer comment ce pourcentage passerait brusquement à zéro en quatre ans ?

D'autre part, il refuse de considérer le cas particulier de Golbey où les personnes âgées, surtout les plus de 80 ans, sont surreprésentées du fait de la présence sur le territoire d'un EHPAD et du CHI.

De manière plus générale, ne sont pas prises en compte les éléments du rapport de présentation selon lesquels, en dehors du cas des plus de 80 ans, le vieillissement de la population de Golbey suit à très peu de choses près, l'évolution de la population nationale et que la politique menée ces dernières années a permis de redresser une courbe en effet alarmante (rapport de présentation cf. page 26 du projet d'aménagement et de développement durables).

Réponse au 2-2b) de la requête : « En ce qui concerne l'analyse des capacités de densification »

Dans cette partie de son recours, la DDT invoque la notion de densité, notion qui sous-tend aussi différentes analyses telles que celles concernant la consommation foncière ou les capacités d'urbanisation.

En ce qui concerne la densification :

Tous ces développements reposent sur deux erreurs de droit dont nous avons déjà évoqué les grands principes dans un chapitre précédent.

La première erreur de droit est l'absence de base légale. En effet, la loi ne permet d'imposer une densité minimale à respecter, mais encore faudrait-il savoir comment légalement et concrètement la faire respecter au moment du permis de construire, uniquement dans des cas strictement limités spatialement et spécifiquement justifiés.

Cette possibilité peut être inscrite dans les SCoT :

Article L141-8 : « *Le document d'orientation et d'objectifs peut sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.* »

Le SCoT des Vosges centrales n'applique pas cette disposition.

Cette possibilité peut être inscrite dans les PLU :

Article L151-26 ; « *Le règlement peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de construction.* »

On peut lire dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes (req.n° 15NT01645) :

« que la circonstance que parmi ces remarques, les services de l'Etat aient demandé des précisions relativement aux espaces à urbaniser à court terme ou aient suggéré que chaque orientation d'aménagement et de programmation fasse l'objet d'une mention des surfaces en hectares et des densités de logements envisagés n'est pas de nature à démontrer que la commune de Dammarie, qui n'avait pas l'obligation de fixer une densité minimale de construction à l'intérieur des secteurs d'aménagement et de programmation, aurait méconnu les principes de gestion économe du sol et de prise en compte des intérêts environnementaux figurant à l'article L110 et L121-1 du code de l'urbanisme. »

En conséquence, il n'existe aucune prescription légale de densité minimale de construction sur le territoire de la commune de Golbey. Cependant, les données fournies par le rapport de présentation montrent qu'une densité raisonnée est recherchée par la commune dans le cadre d'une mixité d'habitat collectif et d'habitat individuel, de logements locatifs et de propriétaires-occupants, de mixité des fonctions bureaux, commerces, services, équipements publics, de préservation d'espaces verts pour assurer une respiration urbaine et lutter contre les îlots de chaleur.

Ainsi que déjà signalé dans le dossier envoyé à la MRAe 9 octobre 2018, la seule obligation ayant une base légale, est que le règlement du PLU édicte des règles permettant d'atteindre les objectifs fixés, ce qui est le cas pour Golbey. Cette analyse a été confirmée à maintes reprises par le juge administratif (cf CAA Bordeaux 01/12/2016 req. n° 14BX03282).

La deuxième erreur, habituelle dans la requête, est la non-application des principes retenus par le SCoT. A la page 23 du DOO (pièce n° 44), on peut lire que la densité s'apprécie sur l'ensemble du territoire des trois communes du pôle urbain central.

Bon nombre de critiques exprimées à différents endroits de la requête deviennent alors le pur produit de la volonté de la DDT d'imposer une conception qui lui est propre, en dehors de toute base législative ou norme d'urbanisme supérieure.

Quant à la « norme » des 35 logements à l'hectare, ou 25 dans certains cas, qui correspond en effet à un « objectif » du SCoT, tempéré toutefois par la manière dont il doit être calculé (page 23 du DOO pièce n° 44), elle ressemble à un « nombre d'or » que l'on retrouve à la base des pyramides intellectuelles édifiées un peu partout par des concepteurs que l'on aimerait bien voir expliquer pourquoi elle devrait s'appliquer en tout lieu, quel que soit le contexte local et la pluralité des objectifs à satisfaire en même temps.

Faire de l'« objectif » des 35 logements à l'hectare la norme suprême, rentre frontalement en contradiction avec l'objectif recherché par ailleurs de la mixité des fonctions dans les zones urbaines ou à urbaniser et celui de plus en plus prégnant de la proximité des espaces verts pour lutter contre les « foyers de chaleur ».

Si on cumulait toutes ces normes ou même « objectifs » voulus par les services de l'Etat, c'est-à-dire essentiellement la DDT, on pourrait aboutir à imposer une ville d'une densité ponctuelle de plus de 70 logements à l'hectare....

Dans le cas de Golbey, la seule exigence précise légalement fondée est celle d'avoir dans le PLU un règlement qui permette d'atteindre les densités préconisées, ce qui est partout le cas, comme l'exprimait déjà le dossier envoyé à la MRAE le 9 octobre 2018 (cf pièce n° 10), et dont les services de l'Etat n'ont jamais voulu tenir compte, ni même réfuter l'argument juridique.

✚ En ce qui concerne la consommation foncière :

Sous cet intitulé, le requérant analyse en fait essentiellement la « consommation foncière », reprenant ainsi son argumentaire qu'il avait précédemment exposé en pages 10 et 11 de son mémoire sous le thème « équilibre des prévisions des collectivités ».

Avant toutes choses, il est indispensable de clarifier les notions utilisées en se reportant au document de référence, c'est-à-dire le SCoT des Vosges centrales. On trouve ainsi en page 6 du document intitulé « Glossaire » (pièce n° 44) la définition de l'«enveloppe urbaine », des « espaces artificialisés », de l' « extension urbaine ».

Il ressort de ces définitions que toutes les zones destinées à l'habitat potentiellement constructibles sont situées dans la tache artificialisée et dans l'enveloppe urbaine. Les zones naturelles et agricoles voient leur surface augmenter de 28 hectares par rapport au plan d'occupation des sols de 2001. En ce sens des définitions du SCoT, comme pour ce qui concerne le calcul du nombre de logements, le point de référence est 2014. Il n'y a donc aucune « consommation foncière » prévue dans le PLU approuvé le 18 juin 2020.

Quant à la base de départ de l'analyse, contrairement à celle du requérant se fondant sur une erreur d'interprétation de l'article L151-4 du code de l'urbanisme qui vise le suivi de l'évolution « après » approbation du PLU afin d'établir un bilan au bout de dix ans, la période de référence pour analyser la consommation foncière passée est celle du SCoT, telle que présentée dans le tableau en pages 13 et 17 du dossier intitulé « Bilan de la consommation foncière » (pièce n° 45).

Comme pour ce qui concerne le calcul du nombre de logements, le point de référence est 2014.

Le tableau présente les évolutions de la « surface artificialisée » définie comme « *Toutes les surfaces identifiées dans le MOS (mesure de l'occupation des sols), c'est-à-dire retirées de leur état naturel, forestier ou agricole, qu'elles soient bâties ou non et qu'elles soient revêtues ou non (cela inclus les bâtiments, les infrastructures, les terrains vagues, les fonds de jardins et les friches urbaines)* ».

Il ressort de ce tableau que 36 hectares ayant été artificialisés entre 2001 et 2014, l'objectif exprimé par le projet d'aménagement et de développements durables d'une réduction de 25% est bien atteint puisque le PLU approuvé en 2020 n'emporte aucune extension de la surface artificialisée, les 25% correspondant à la consommation foncière entre 2014 et 2020.

L'objectif d'urbanisation d'environ 2 hectares par an ne correspond donc pas à une « consommation foncière » mais à l'utilisation potentielle de surfaces déjà artificialisées ainsi que les définissent le SCoT.

Le requérant fait donc une confusion entre « consommation foncière » et « potentiel constructible ».

Pourtant, à la page 14 de son mémoire, le requérant distingue « quantifier les surfaces disponibles » et « potentiel réalisable », ce qu'il évite soigneusement d'appliquer dans ses méthodes de calcul à la page 18 de ce même mémoire, ce que nous verrons plus loin.

Réponse sur le 2-2 c) de la page 14 de la requête : « en ce qui concerne l'analyse des capacités de la vacance des logements »

D'emblée le paragraphe en bas de la page 14 de la requête commence par une affirmation erronée. Contrairement à ce qui est affirmé, « les chiffres de l'INSEE en matière de logements vacants font

état d'une évolution constante » le graphique de la page 30 du Rapport de Présentation montre une baisse de la vacance entre 1999 et 2006 (pièce n° 46).

Comment analyser cette baisse de la vacance alors que dans cette période 365 logements neufs sont construits sur la ZAC des Blancs Champs ? La théorie de la DDT selon laquelle la construction neuve vide les logements anciens serait contredite. Ou est-ce plutôt plus prosaïquement une preuve supplémentaire de la non fiabilité des données de l'INSEE sur les logements vacants, comme déjà démontré précédemment ?

Quoi qu'il en soit cela prouve d'une part que le requérant néglige sciemment les données du rapport de présentation qui contredisent sa doctrine élaborée une fois pour toutes et d'autre part que les chiffres doivent être maniés avec précaution pour qui veut objectivement fonder les analyses qui lui serviront à définir des objectifs d'aménagement.

La phrase suivante de ce paragraphe de la requête poursuit dans la même optique de présentation de chiffres partielle en négligeant d'ajouter d'autres chiffres qui contrarieraient l'analyse prédéterminée. Il n'est pas étonnant que les données omises soient celles concernant le desserrement des ménages puisque, comme décrit ci-dessus, la DDT des Vosges refuse obstinément, contrairement aux autres observateurs, de reconnaître ce phénomène.

S'il est vrai qu'on peut légitimement se demander qu'elle est l'importance du desserrement des ménages à l'avenir, il est difficile de nier son importance dans l'analyse des évolutions passées comme le démontre le tableau de la page 27 du rapport de présentation où l'on voit, selon l'INSEE, que la taille des ménages entre 1999 et 2014 est passée de 2.3 personnes par logement à 2.0 personnes par logement, soit une baisse de 13% pour une moyenne annuelle de 0.8% .

Aussi lorsque le requérant parle d'une « *vacance qui augmente de fait mécaniquement* » il faut insister sur le fait que les rouages de cette mécanique sont un peu plus complexes, ne serait-ce que parce que la vacance est mal appréhendée et qu'on ne tient pas compte dans ce calcul sommaire du besoin créé par le desserrement des ménages.

En guise de conclusion sur les insuffisances supposées du rapport de présentation, rappelons que ce document a pour but essentiel de justifier les choix opérés dans le PADD et leur transcription dans le cadre d'une « analyse globale », formule du juge administratif, pour un parti d'aménagement ne portant atteinte à aucun enjeu environnemental fondamental, visant à la compacité et aux fonctionnalités et aménités urbaines, sur un territoire profondément marqué par l'industrie passée, actuelle et future.

Réponse au 2-3 de la requête : « Sur l'absence de cohérence entre le PADD et le règlement »

Toutes les analyses faites dans ce paragraphe de la requête montrent la méconnaissance des principes qui gouvernent l'appréhension qui doit être faite de la cohérence interne de l'ensemble du document d'urbanisme.

Une politique d'aménagement et d'urbanisme ne se juge pas sur une succession d'analyses partielles, voire partiales, mais sur une vue d'ensemble de la problématique générale territoriale.

L'art du pointillisme n'a de vertu que s'il compose un paysage d'ensemble.

Les erreurs de droit ont déjà fait l'objet d'analyses ci-dessus. Elles sont liées à la conception du SCoT intégrateur, définissant des objectifs et non des prescriptions, dans un rapport de compatibilité avec le contenu du PLU ; à l'applicabilité des règles dans le temps de manière à ce que l'effectivité de ces règles soit vérifiée lorsque les projets sont suffisamment connus ; à la distinction entre servitudes d'urbanisme et servitudes d'utilité publique.

CE 30/05/2018 req. N° 408068 :

« Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou à un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet ».

.....
En exerçant ainsi son contrôle au regard d'un objectif particulier du projet d'aménagement et de développement durables, sans prendre en compte l'ensemble des orientations et des objectifs de ce projet dans les conditions énoncées au point précédent, la cour a commis une erreur de droit. »

Cour administrative d'appel de Nancy 18/05/2017 req. N° 16NC02372 :

« ...que les auteurs du plan local d'urbanisme de Marlenheim ont entendu concurremment poursuivre, parmi d'autres objectifs, ».

Cette position était déjà affirmée à propos des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme par un arrêt du Conseil d'Etat en 1998, parfaitement transposable en l'espèce (CE 10juin 1998 n° 176920) :

« qu'en se fondant sur ces dispositions pour estimer que le classement en zone II NAA du plan d'occupation des sols révisé de la commune de Balma était incompatible avec les orientations du schéma directeur alors que la superficie de la zone, rapportée à la superficie de l'ensemble du territoire de la commune situé dans la coupure verte, est très faible, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit ; »

Il est dès lors étonnant que le requérant, à l'appui de sa démonstration visant à montrer que « Ces deux objectifs sont par nature, contradictoires entre préservation environnementale et développement économique », cite cet arrêt du Conseil d'Etat de 2018. Le même type d'analyse se trouvait déjà dans l'arrêt du conseil d'Etat du 15 mai 2013 (requête n° 340554).

a) Concernant la zone 1AUt du « Saulcy »

Ce sont ces erreurs de droit qui sous-tendent les appréciations de fait que nous allons reprendre à partir des griefs successivement énoncés dans la requête à propos de la zone 1AUt. Cette zone de 0.9 hectare, faisant l'objet d'une OAP, concentre différentes sortes de griefs mais également d'erreurs de droit commises par le requérant et d'erreurs d'appréciation des faits.

En ce qui concerne l'absence de cohérence entre les orientations du PADD et l'OAP sur cette zone:

Il faut remarquer ici qu'à aucun moment le requérant ne se réfère au SCoT des Vosges centrales, attitude que nous avons déjà soulignée alors qu'il s'agit là du premier document de référence.

La requête se contente de rappeler que le projet d'aménagement et de développement durables veut « protéger le corridor de la Moselle et ses espaces naturels remarquables », mêlant protection et « une continuité d'aménagements verts ».

Le SCoT des Vosges centrales, dans ses dispositions concernant la « trame verte et bleue », prévoit trois types de protection. Une seule de ces protections pourrait s'appliquer à la zone 1AUt, qui ne se trouve ni dans « un corridor », ni dans « un réservoir de biodiversité surfacique ». La seule question de la compatibilité par rapport à cet objectif du SCoT des Vosges centrales est celle du rapport avec « un réservoir de biodiversité linéaire ». (pièce n° 47 DOO p65)

En l'espèce, la zone 1AUt, d'une superficie de 0.9 hectare suite à la réduction opérée par la commune au vu des remarques de certaines publiques associées, laisse une bande inconstructible de 120 mètres par rapport à la berge de la Moselle, ce qui permet la respiration nécessaire à cette « continuité écologique pour la circulation des espèces animales ».

Les précautions prises dans l'orientation et programmation d'aménagement permettent la transition entre le milieu urbain (n'oublions pas que cette zone se trouve à 350m de la mairie), et le milieu naturel préservé.

Dans un arrêt, la cour administrative de Bordeaux (12 janvier 2017 n° 14BX03698) a appliqué ce principe de compatibilité « avec la continuité écologique identifiée au schéma de cohérence territoriale » :

« Il ne ressort pas des pièces du dossier, alors que ces parcelles constituaient des terres agricoles, que l'ouverture à l'urbanisation soit susceptible d'avoir une influence significative sur la faune et la flore ».

« s'il apparaissait que l'urbanisation du secteur AUy empiète sur la trame verte, elle ne reviendrait cependant pas à remettre en cause son existence. »

Les orientations du projet d'aménagement et de développement durables et la compatibilité avec le SCoT des Vosges centrales sont donc bien respectées.

En ce qui concerne la portée de l'arrêté préfectoral définissant un périmètre de protection rapprochée de captage du puits des Acacias :

Au-delà de la distinction de principe à faire entre servitudes d'urbanisme et servitudes d'utilité publique, l'analyse de l'arrêté préfectoral modifie sensiblement l'argument que produit le requérant sur la base de citations tronquées qu'il avait déjà utilisées dans son avis du 24 octobre 2019.

Si, en effet, l'article 6-2-2 dudit arrêté interdit les utilisations du sol telles que citées, il ressort de l'analyse d'ensemble de cet article 6-2-2 que les constructions ne sont pas interdites mais seulement réglementées notamment en ce qui concerne les réseaux d'eaux usées domestiques.

Concernant les usages possibles reconnus par cet arrêté préfectoral, la prescription selon laquelle les « nouvelles constructions seront raccordées au réseau d'assainissement étanche » est bien la reconnaissance de la possibilité de construire sur les terrains concernés, même dans le périmètre de protection rapprochée, à condition de vérifier au moment de l'instruction de l'autorisation d'occupation du sol que ces constructions ne portent pas atteinte aux exigences d'intérêt public.

C'est le sens de la jurisprudence en ce domaine comme le rappelle une intéressante affaire (CAA Lyon n° 09LY02982) qui a vu se succéder une annulation de l'arrêté préfectoral définissant un périmètre de protection de captage d'eau potable, pour son caractère trop général et absolu car interdisant toute construction à usage commercial, artisanal ou industriel ; puis d'un nouvel arrêté

préfectoral prescrivant des interdictions plus limitées, dont la légalité est reconnue par la CAA de Lyon.

Cet arrêt est dans la lignée de l'arrêt du Conseil d'état du 17 septembre 2003 (Commune de Rillieux-la Pape, N° 235723).

En ce qui concerne l'application de l'article R111-2 du code de l'urbanisme :

En effet, l'article R111-2 du code de l'urbanisme permet, même s'il existe un plan local d'urbanisme, de refuser un permis de construire ou de l'assortir de prescriptions spéciales, « s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité... » « du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation. »

Là encore, comme nous venons de le démontrer précédemment, ce n'est que lorsque sont connues les caractéristiques du projet que le pouvoir d'appréciation peut être exercé, au moment de l'instruction de la demande d'autorisation. Il est d'ailleurs quelque peu paradoxal d'invoquer l'article R111-2 alors que la servitude d'utilité publique de protection de périmètre de captage d'eau potable est justement instituée pour des raisons de salubrité.

Le juge administratif suprême vient de préciser la position que doit prendre l'autorité compétente (CE 26 juin 2019 n° 412429) :

« En vertu de ces dispositions, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. »

En ce qui concerne la préservation des zones humides

S'agissant du grief selon lequel : « *Au titre de la préservation des zones humides le PLU n'apporte pas la charge de la preuve (sic) que ce secteur n'est pas concerné par cet impératif* », contrairement à ce que soutient le requérant, l'article L101-2-6° du code de l'urbanisme n'impose pas, pas plus que le schéma de cohérence territoriale des Vosges centrales comme nous venons de le montrer, de déterminer par avance dès la délimitation des zones dans le plan local d'urbanisme, toutes les mesures à prendre, dans le détail. C'est le sens de la jurisprudence déjà citée concernant le cas de la zone 1AUt.

On peut ajouter un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 7 février 2013 (n° 12DA00741) dans lequel on peut lire :

« Ces terrains ne correspondent en outre à aucune priorité définie par le SCOT en terme de préservation de l'environnement et des milieux humides ; que le renvoi à la réalisation d'études d'impact avant l'ouverture à l'urbanisation ne révèle pas, en l'espèce, une insuffisance dans l'évaluation des orientations du plan au regard des éléments connus mais traduit la manière dont le plan entend prendre en compte le souci de la préservation de l'environnement et de sa mise en valeur au moment de cette ouverture dans le cas où celle-ci appellerait d'autres mesures ; »

Ainsi s'appliqueront, « sous le contrôle du juge », les règles prévues par le code de l'urbanisme en matière d'autorisation d'occupation du sol et celles du code de l'environnement concernant les zones humides (R214-1 Annexe Titre III 3-3-3-1-0).

En conclusion de ces analyses sur les griefs exprimés dans le paragraphe « 2-3 a » de la requête, il faut rappeler le principe posé par l'arrêt déjà cité (CE Commune d'Offremont) selon lequel la commune commettrait une erreur de droit si elle s'appuyait uniquement sur les demandes de l'Etat pour classer les terrains

b) Concernant l'étude d'amélioration d' « entrée de ville »

Sans qu'il soit besoin de revenir sur la notion de cohérence entre le PADD et les différents documents du PLU, dans le cadre d'une approche globale, les dispositions prises pour la RD 166A sont en adéquation avec les objectifs poursuivis par les articles L 111-6 et L 111- 8 du code de l'urbanisme et la configuration du terrain dans la partie Nord-Ouest de la Ville.

Tout d'abord, en ce qui concerne le caractère général de cette voie, les textes précités s'appliquent « en dehors des espaces urbanisés des communes ». On la caractérise évidente de cette voie et qu'elle sépare très nettement des espaces urbanisés et des espaces naturels, ce que le classement de toutes zones au Nord-Ouest de cette voie a renforcé, puisqu'il s'agit uniquement de zones A et zones N, avec espaces boisés classés.

Cet aspect du classement a été naturellement renforcé par l'interdiction à l'article X des zones A et N, de toute construction à moins de 75 mètres de l'alignement de la voie publique. Cette voie est donc en réalité non pas une « entrée de ville » ou une « entrée d'agglomération » mais l'équivalent d'une « frontière » séparant les espaces naturels et les espaces urbanisés.

Il pourrait d'ailleurs être soutenu que l'article L 1118 ne s'applique pas le long de la RD 166A puisque toute la partie située au sud peut être considérée comme déjà urbanisée. (cf. CAA Nantes - 18/05/2016 -14 NT 0132) « ces dispositions qui ne concernent que l'hypothèse dans laquelle le document d'urbanisme autorise des constructions dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des voies situées en dehors des espaces urbanisés des communes » ; (cf. également CAA Bordeaux 12/01/2016 - 13BX01186).

La préservation, dans la mesure du raisonnable, du caractère vert de la RD 166A, notamment par le zonage correspond à l'orientation générale N°2 du PADD : « Améliorer le cadre de vie et valoriser les atouts du territoire » « offrir un cadre de vie de qualité » « Améliorer les entrées de ville en prenant en compte la variété des contextes de chacune d'elles « la scénarisation se fait d'elle-même par le passage le long de trames vertes ».

L'analyse des différents éléments contenus dans le PLU en fonction des caractères des terrains riverains de la RD166A montre que les différents objectifs de l'article L 111-8 sont pris en compte :

Quant à la sécurité puisque seuls trois accès sont actuellement organisés sur les 2 700m de la voie (pièce N° X : schéma résumant les caractères du tronçon de la RD 166A). D'autre part, ainsi que le rappelle le PADD, une réflexion est engagée avec le Département, la CAE, les entreprises concernées de la Ville pour déterminer les caractéristiques d'un giratoire permettant d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic de sortie des usines Pavatex et NSG (Papeteries de Golbey).

La suppression de l'accès actuel des Papeteries outre son aspect sécuritaire, permettra de redéfinir l'agencement des constructions industrielles prévues dans le cadre d'un plan d'investissement de plusieurs centaines de millions d'euros, le dit plan pouvant être compromis si des reculs importants étaient maintenus le long de la RD 166A.

Quant à la protection contre les nuisances liées à la proximité des axes routiers :

Ainsi que rappelé à l'article 1 de chacune des zones, les arrêtés préfectoraux du 09/01/1995 et 30 mai 1996 déterminent les obligations de protection acoustique applicables aux bâtiments à usage d'habitation dans une bande de 100 m le long des voies à grande circulation.

Ne sont concernées qu'une zone pavillonnaire de 20 logements (UE) masquée par un important talus et la partie Ouest de la ZAC de Maximont (UE). Dans le cadre de cette ZAC, un merlon a été réalisé pour séparer la zone d'habitation et « la zone d'activité économique d'intérêt local » (SCOT des Vosges Centrales).

Quant à la qualité architecturale et à la qualité de l'urbanisme et des paysages :

L'appréhension globale du secteur concerné est celle d'une voie entourée d'espaces verts : 58 % du linéaire est classé en zone A et N, dont une grande partie en espaces boisés classés, auxquels viennent s'ajouter 28% de secteurs protégés par leur configuration ou l'existence d'un merlon. Restent donc 14% de linéaire où peuvent être édifiées des constructions. (cf schéma pièce n° 48)

La partie de 250 m de long située entre le merlon des « Papeteries de Golbey » et la rue du Fort est classée en zone UF, à vocation industrielle où en effet, conformément à la réalité du site porteur depuis plus de 30 ans des plus importants investissements sur l'agglomération d'Epinal, à rayonnement régional et même international (cf. « grand débat national » en cours à suivre sur « projet-box.fr », les règles de contrôle de la qualité architecturale sont peu développées. Le devenir de ces 14% de linéaire de la voie est pour l'instant difficile à appréhender puisque les études de l'indispensable projet de réalisation d'un giratoire au droit de la rue du Fort, menées en concertation entre le Département, les entreprises NSG et Pavatex, la CAE et la Commune n'ont pas encore abouti. Suivant la solution technique retenue et en fonction de son emprise foncière vis-à-vis des riverains les possibilités d'aménagement sur ces 250 m de linéaire seront différentes.

La partie de 520 m le long de la « zone d'activité économique d'intérêt local » prévue au SCOT des Vosges Centrales a fait l'objet d'une autorisation de lotissement le 12/11/2011 délivrée sous le régime du POS approuvé le 6/12/2001.

Les documents de cette autorisation de lotissement comprenaient une note de présentation et un règlement de lotissement toujours applicables lorsqu'ils contiennent des règles plus restrictives que le PLU actuel (pièce n° 49).

La moitié du linéaire de façade de cette zone a été édifiée avant l'approbation du PLU. Bien que soumise au recul de 75 m par rapport à l'axe de la voie prévu à l'article L 111-8, en vertu du RNU applicable depuis le 21/03/2017, date de caducité du POS, les constructions actuelles ont été autorisées en vertu de la règle dite de la mobilisation des droits à construire cinq ans à compter de l'achèvement des travaux.

Les règles de recul applicables aux constructions en termes de recul par rapport à la voie (soit une vingtaine de mètres de l'axe de la voie), de limitation de hauteur, d'obligation de paysagement de ces marges de recul semblent suffisantes si on considère que cette zone est sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'Agglomération et que l'aspect final qu'elle aura dépendra surtout des travaux de finition et de paysagement qui y seront effectués.

c) « Concernant les capacités d'urbanisation » (page 18)

Le risque d'un potentiel existant de « surproduction » de logements neufs, tel qu'envisagé par la DDT, ne repose que sur des calculs théoriques loin des réalités que celle-ci semble complètement ignorer.

La notion de « disponibilité foncière » est complètement absente de ses analyses qui n'utilisent à aucun moment la notion de « rétention foncière » qui en est le négatif et qui fait l'objet de tellement d'études au sein même des services de l'Etat ou des organismes qui y sont rattachés.

Il faut une fois de plus remarquer ici que les éléments fournis dans le dossier envoyé à la MRAe le 9 octobre 2018 attiraient l'attention sur ce phénomène de non-disponibilité du foncier en dehors des emprises sous maîtrise de la commune. Ce phénomène avait déjà été constaté dans le PLH de 2001 cité précédemment et dans le rapport de présentation du plan d'occupation des sols de 2001.

Le rapport de présentation met en évidence un « potentiel » dont il faut remarquer qu'il est compatible avec le SCoT. Ce potentiel doit être apprécié en fonction de la maîtrise foncière envisageable et de la faisabilité, notamment financière et technique impossible à déterminer de manière suffisamment fiable au moment de l'élaboration du PLU.

Ainsi, sur le secteur de Grandrupt classé en 1AU avec OAP, il est « envisagé » de construire 50 logements si, et seulement si, la commune acquiert la maîtrise foncière nécessaire. Il faut remarquer que depuis 1978, date du premier POS, la commune a essayé systématiquement d'acquérir les terrains nécessaires sans y parvenir vu les phénomènes de rétention foncière évidents sur ce secteur. De manière générale d'ailleurs, si la démarche « BIMBY » (« Build In My Back Yard ») peut permettre, avec beaucoup d'efforts, de construire au sein même du tissu urbain, elle se heurte à un autre phénomène bien connu dit « NIMBY » (« Not In MY Back Yard »).

De la même manière, on peut remarquer que le secteur de la « Ruelle haute » aujourd'hui classé en 2AU est resté classé en 1NA, zone d'urbanisation immédiate sous conditions, jusqu'en 2017, sans qu'une opération y soit possible, bien que la commune ait toujours essayé d'intervenir lors des ventes de terrains situés à une centaine de mètres du plein centre-ville.

Il en est de même du secteur de « La Ballastière » où le propriétaire ne consent à céder ses terrains qu'à un prix hors marché, transaction refusée par la commune.

Il reste donc comme sérieusement envisageables les constructions sur la ZAC de Maximont et le quartier Charlet, sur des terrains appartenant à la commune ou sur un terrain cédé par bail emphytéotique à un organisme HLM depuis onze ans pour un programme de logements destiné aux personnes âgées, toujours en attente de programmation du financement par les services de l'Etat.

Quant aux remarques du requérant sur le règlement de la zone UC qui permettrait « la construction d'habitats résidentiels », la simple vue aérienne de ces différents secteurs (pièce n° 50) montre qu'il s'agit de secteurs spécifiques clairement définis, avec des caractéristiques de bâti existant nettement différentes du tissu urbain voisin. Là encore la « théorie » des « capacités d'urbanisation » devrait tenir compte de la « réalité » de la maîtrise foncière.

Au-delà du caractère des constructions qui explique le classement dans un même type de réglementation, ces secteurs ont en commun d'être sous maîtrise foncière publique et pouvant même être qualifiés de domaine public.

Le secteur le plus au nord est propriété de la commune, et c'est là que se développe depuis quarante ans les équipements sportifs et de loisirs de la commune.

Deux autres secteurs, dont celui du « Haut du Gras » (600 logements HLM), appartiennent à Vosgélis, organisme HLM. Vu la densité déjà existante et le peu de probabilité de renforcer le parc de logement social sur Golbey qui représente 34% du parc total alors que la CAE demande une répartition plus équilibrée sur son territoire et dans un contexte de raréfaction des crédits d'Etat dans ce domaine, il est très peu probable que de nouveaux logements soient construits. Le secteur en lisière de forêt à l'ouest est celui du Foyer de l'enfance, propriété du département des Vosges, où doivent être préservées les possibilités de créer les logements correspondant à la mission de

service public de cet organisme, secteur proche de celui du collège d'enseignement secondaire et des équipements sportifs voisins. Il en est de même des deux autres secteurs situés le long ou à proximité de la rue du Général Leclerc, l'un propriété du département où se trouvent les locaux du Syndicat départemental d'incendie et de secours, et l'autre de l'AFPA (Association de Formation Professionnelle des Adultes), établissement public national de formation.

Pour ne pas être « en mesure de tenir les objectifs du PADD compte tenu de toutes les potentialités connues ou non évaluées » (formule de la requête page 18), il faudrait produire 240 logements en « dents creuses » ou en « logements vacants » en dix ans. alors qu'il a été montré plus haut que les objectifs de reconquête de logements vacants seraient difficiles sinon impossibles à tenir et que le marché foncier était bloqué.

Pour se rassurer, la DDT peut consulter les résultats de la production de logements sur Golbey pour l'année 2020.

Quinze logements neufs ont été construits dont treize sur des opérations menées par la commune (ZAC de Maximont et lotissement communal de « Maximont Haut » alors que cette même année 2020 l'objectif de 7,5 logement prévu a été tenu au vu des travaux déclarés en mairie. Il faut remarquer également que tous les logements neufs de 2020 sont des logements individuels, la construction de logements collectifs sur Golbey comme sur l'ensemble du département des Vosges ayant subi une chute vertigineuse.

Enfin, autre indicateur déjà présenté, en vain puisque non pris en compte par le requérant, le nombre de déclarations d'aliéner déposées depuis la restauration du droit de préemption urbain en juin 2020, portant sur des terrains, est de quatre, ce qui correspond à la tendance constatée antérieurement, montrant s'il en était encore besoin, le blocage foncier sur Golbey.

REPONSE AU 2-4 DE LA REQUETE : « Sur l'insuffisance de l'évaluation environnementale ». (Page 19)

Le principe même de l'évaluation environnementale repose sur l'analyse à faire des changements apportés par une nouvelle réglementation, ce que prouve l'utilisation à plusieurs reprises de la formule « conséquences de la mise en œuvre du plan » dans l'article L151-3 du code de l'urbanisme.

On parle donc d'une analyse par rapport à la situation de fait au moment de l'établissement ou de la révision d'un document d'urbanisme ou par rapport à la réglementation locale préexistante. Dans le cas de Golbey, l'analyse devrait être double suivant que l'on se réfère à l'ancien POS qui a régi l'urbanisme de la commune pendant 19 ans ou au RNU qui s'est appliqué pendant 3 ans.

Si c'est l'état antérieur du POS de 2001, prenant en compte l'évolution des aménagements réalisés et des potentialités existant dans le document antérieur, le PLU actuel évite, réduit et compense les conséquences de l'ancienne réglementation.

Si le RNU sert de référence, considérant que toutes les zones urbaines ou à urbaniser du PLU se trouvent dans le périmètre actuellement urbanisé, les restrictions à l'urbanisation nouvelle sont particulièrement importantes et le maintien du RNU laisserait sur de nombreux points de plus larges marges de manœuvre à la commune, ce qui n'est pas l'un des moindres paradoxes de l'état du droit actuel.

Ainsi que l'expose le requérant, l'article L153-27 du code de l'urbanisme énonce les modalités de suivi du PLU « au regard des objectifs visés à l'article L101-2 ».

La première remarque à faire est que le texte de la loi n'impose pas l'obligation, ainsi que tend à le faire le requérant, d'établissement d'indicateurs de suivi précis. S'agissant de vérifier par rapport à des « objectifs », ainsi que déjà démontré ci-dessus, c'est à une appréciation globale qu'il faut se livrer. D'autre part, la seule échéance prescrite par la loi est celle des neuf ans après approbation du PLU, date à laquelle le conseil municipal « *procède à une analyse des résultats du plan* ».

Il est certes utile d'avoir un suivi du plan lors de ces neuf années, ou moins, afin d'en tirer les enseignements le moment venu, mais les moyens à utiliser ne sont pas définis par la loi. Il est donc logique de considérer, au nom du principe de proportionnalité, que les moyens sont fonction des objectifs poursuivis tels qu'exprimés dans le PADD.

A titre d'illustration, on peut citer le PLUi du Pays Rhénan, établi par l'ADEUS (Agence de développement et d'urbanisme de Strasbourg) :

« L'analyse des effets obtenus et des résultats attendus de la mise en œuvre du projet de territoire...doit se faire à travers les enjeux portés par les grandes orientations du PADD »

« Les modalités de suivi ne sont pas fixées de manière exhaustive, elles sont évolutives et perfectibles. ».... » Ainsi, les critères et les indicateurs peuvent être complétés par d'autres, s'ils sont jugés pertinents lors de la mise en œuvre du suivi, et si de nouvelles contraintes locales apparaissent. Le cas échéant certains peuvent également être ajustés, voire supprimés. »

L'exigence des requérants d' « *éléments tels que valeurs initiales, valeurs cibles, fréquence de renseignements, mesures en réponse en cas de divergence avec les valeurs cibles* » n'est ni juridiquement justifiée, ni réalisable par la commune puisqu'une part des données dépend d'autres entités territoriales qui en fixent par ailleurs l'échéancier. La note technique jointe à la mise en demeure de mise en compatibilité des PLU avec le SCoT, déjà citée, reconnaît d'ailleurs que dans ce « document intégrateur » auquel se référer « *les indicateurs de suivi n'étant pas précisément définis dans les documents opposables du SCoT.* »

Pour ce qui est de l'essentiel des indicateurs de suivi nécessaires pour suivre les grandes orientations du PADD et la compatibilité avec le SCoT, les indicateurs de suivi sont déjà en place au sein des services communaux et sont prêts à fournir aux élus le moment venu les éléments d'information nécessaires pour appréhender l'application dans le temps du parti d'aménagement retenu lors de l'approbation du PLU.

Dans un arrêt du 25 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Lyon (req.18LY 02855) écarte le même moyen que celui invoqué par la DDT :

« Si elle soutient que l'évaluation environnementale méconnaît le 6° du même article, les pages 201 et 202 du rapport de présentation mentionnent les indicateurs mis en place pour l'analyse future des résultats du plan local d'urbanisme, de sorte que ce moyen manque en fait » (pièce n°51).

Aucun moyen n'est fondé et la requête sera rejetée.

V. Très subsidiairement, sur l'application de l'article L.600-9 du Code de l'Urbanisme :

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, 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, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue aux [articles L. 122-14-1 à L. 122-14-3](#) ou [L. 123-13-1 à L. 123-13-3](#) ou au cinquième alinéa de [l'article L. 124-2](#) ;

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. »

Si, par impossible, le Tribunal devait considérer que l'un des moyens de la partie requérante s'avérerait fondé, il devra être fait application des dispositions de l'article L. 600-9 précité.

Conclusion Globale

Le PLU en litige va dans le sens des orientations fondamentales des normes supérieures légalement applicables.

Compatibilité avec le Scot :

(ce qui n'est ni contesté, ni même abordé)

-pas d'extension de l'enveloppe urbaine

-préservation et même extension des espaces naturels

On ne peut que s'étonner que dans le cadre des réflexions menées conjointement entre le Syndicat du SCoT des Vosges centrales et la DDT, lors d'une réunion du comité syndical, la commune de Golbey ait été rangée dans la liste des communes dont le PLU est en compatibilité avec le SCoT. C'est pourtant bien le même PLU qui a fait l'objet d'un recours en vue de son annulation. Où est l'erreur ?

Participation volontaire à une concertation avec les communes du pôle urbain central,

même si celle-ci n'était pas imposable à la date d'approbation du PLU.

Préservation des enjeux économiques sur le territoire de la commune, enjeux fondamentaux pour l'agglomération.

PAR CES MOTIFS

PLAISE AU TRIBUNAL

DEBOUTER l'Etat des conclusions de la requête enregistrée au Greffe du Tribunal sous n° 2001955

METTRE A LA CHARGE DE L'ETAT la somme de 5.000 € au titre de l'article L.761-1 du Code de Justice Administrative

Jean GEHIN

jean.gehin@g2a-avocats.fr



Bordereau des pièces jointes

Pièce	Intitulé
1	Extraits du dossier de création ZAC « BLANCS CHAMPS - MAXIMONT »
2	Bâtiments à maîtrise d'ouvrage communale sur la « ZAC DE MAXIMONT »
3	Pages 54 et 55 du rapport de présentation
4	CR Réunions de travail du : 13/05/15, 27/05/2015, 02/06/2015
5	Note du Ministère de la Cohésion des Territoires du 27/03/2014
6	Délibération du 25/01/2018 commune du Thillot
7	CR de réunion du 21/12/2017
8	Lettre du 25/01/2018 du Directeur Départemental des Territoires
9	Arrêt du Conseil d'Etat du 27/08/2017 (requête n° 370886) Commune d'Offremont
10	MRAE Lettre du 09/10/2018 - Dossier joint
11	Décision de la MRAE de soumettre l'élaboration du PLU à une évaluation au cas par cas
12	Lettre en date du 03/12/2018 de la commune à la MRAE (demande des avis)
13	Lettre du 19/01/2019 en réponse à la lettre précédente
14	Compte rendu de la réunion du 19/06/2019
15	Mail du 06/08/2019 de l'ARS demande l'arrêt de la procédure
16	Lettre de mise en demeure de mise en compatibilité du Préfet pour les communes du PUC
17	idem pour les autres communes

18	Porter à connaissance pour le nouveau PLH
19	Avis favorable de la CDPENAF
20	Avis conforme défavorable du 28/02/2018 de la DDT
21	Lettre du Préfet du 24/04/2018
22	Courrier du 01/10/2018 de M. le Préfet des Vosges (envisage la saisine du TA)
23	Courrier du 27/11/2018 de M. le Maire de Golbey
24	Courrier du 3 septembre 2019 du Préfet
25	Courrier du Maire du 23 septembre
26	Doctrine du Ministère de la Cohésion des Territoires
27	Délibération du la CAE du 4 juillet 2016
28	Extraits d'études sur le desserrement des ménages CGDD
29	Analyses de SCALEN
30	Copie des registres des PC à Golbey
31	Document DREAL - décembre 2015 - Extraits
32	Rapport de l'IGF et CGDD- janvier 2016 - Extraits
33	Vacance des logements. Colloque métropole de Strasbourg
34	Résultats du recensement INSEE 2015- 2020

35	Délibération de prise en considération du PLH - commune de GOLBEY - mars 2020.
36	Extraits du PLH - janvier 2000
37	Carte des équipements publics à Golbey
38	PADD page 8
39	PLH 2015 - pages 15 et 17
40	L'objectif habitat SCoT
41	Application des calculs du SCoT
42	Définition du glossaire du SCoT page 6
43	Plans des évolutions de l'enveloppe urbaine
44	Extraits DOO- SCoT page 23 et du glossaire page 6
45	Extraits DOO SCoT pages 13 et 17
46	Evolution de la vacance entre 1999 et 2006
47	Extraits DOO- SCoT page 65
48	Schéma sur RD 166a
49	Extraits des règles applicables du lotissement de « MAXIMONT BAS »
50	Vue aérienne de la zone UC
51	Exemple de tableau de suivi entériné par le juge administratif

52 : Habilitation du Maire à ester en Justice