

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

N° 1702739

SA VALLADON

Mme ...
Rapporteure

Mme...
Rapporteure publique

Audience du 25 septembre 2020
Lecture du 20 octobre 2020

68-01-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 23 mars, 21 avril, 3 mai et 26 octobre 2017 et le 2 mai 2018, la société anonyme (SA) Valladon, représentée par Me Bineteau, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du conseil de territoire de l'établissement public territorial (EPT) Vallée Sud-Grand Paris du 27 septembre 2016 approuvant la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Montrouge, ainsi que les décisions portant rejet du recours gracieux formé le 22 novembre 2016 tendant au retrait de cette délibération ;

2°) de mettre à la charge solidaire de la commune de Montrouge et de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'est pas établi que les conseillers municipaux ont été convoqués aux séances des 26 juin 2014, 25 juin 2015 et 5 novembre 2015 dans le respect des exigences de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- il n'est pas davantage justifié de la convocation régulière et de la transmission d'une note explicative de synthèse suffisante aux membres du conseil de territoire en vue de la séance du 27 septembre 2016 ;

- il n'est pas établi que les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire-enquêteur ont bien été présentés par le conseil de territoire au maire de la commune de Montrouge, ou lors d'une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des

maires des communes membres de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, en méconnaissance des articles L. 134-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- l'EPT Vallée Sud-Grand Paris n'a pas été autorisé à poursuivre la procédure d'élaboration de ce plan local d'urbanisme dans le respect des exigences de l'article L. 134-9 du code de l'urbanisme ;

- le rapport de présentation est insuffisant quant aux modifications apportées par rapport au document d'urbanisme précédemment en vigueur, en méconnaissance de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ;

- le dossier soumis à enquête publique ne comportait ni la version du projet de plan local d'urbanisme telle qu'arrêtée par la délibération du 5 novembre 2015, ni les textes régissant l'enquête publique et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative en cours, ni les avis des personnes publiques associées, ni la note de présentation non technique, en méconnaissance des articles R. 123-8 et L. 123-12 du code de l'environnement ;

- le commissaire-enquêteur n'a pas indiqué les raisons ayant déterminé son avis favorable au projet, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;

- la délibération est intervenue à l'issue d'une procédure de concertation irrégulière ;

- il n'y a pas eu de véritable débat préalable au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en méconnaissance de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ;

- les restrictions imposées, en matière de constructibilité, par les articles U5, U9, U10 et U2.4 du règlement du plan local d'urbanisme approuvé méconnaissent les objectifs énoncés à l'article L. 101-2 en matière de densification ;

- ces restrictions ne sont pas cohérentes avec les orientations générales du PADD ;

- elles révèlent une contradiction entre le règlement et le rapport de présentation en matière de densification ;

- ces restrictions ne sont pas compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), qui imposent un objectif de densification du tissu urbain sur le territoire de la commune de Montrouge.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés le 13 septembre 2017, le 17 avril 2018 et le 10 février 2020, l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, représenté par Me Lonqueue, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative ainsi que, le cas échéant, de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés les 15 février et 17 avril 2018 et le 10 février 2020, la commune de Montrouge, représentée par Me Lonqueue, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative ainsi que, le cas échéant, de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 3 mai 2018, les parties ont été informées qu'en application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, aucun moyen nouveau ne pourrait plus être invoqué à compter du 4 juin 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme ...,
- les conclusions de Mme ..., rapporteure publique,
- les observations de Me Etienne pour les requérants,
- les observations de Me Ortega pour l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris et la commune de Montrouge,
- et les observations du maire de la commune de Montrouge.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 26 juin 2014, le conseil municipal de la commune de Montrouge a prescrit l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme valant révision de son plan d'occupation des sols, redevenu applicable sur le territoire communal à la suite de l'annulation définitive de la délibération du 19 décembre 2007 portant approbation de son précédent plan local d'urbanisme. Le nouveau projet de plan local d'urbanisme a été arrêté par une délibération de ce conseil municipal du 5 novembre 2015. A la suite du transfert de compétences opéré le 1^{er} janvier 2016, l'établissement public territorial (EPT) Vallée Sud-Grand Paris a décidé, par une délibération du 16 février 2016, de reprendre la procédure engagée par la commune. L'enquête publique s'est ainsi déroulée du 11 avril au 20 mai 2016. Puis, par une délibération du 27 septembre 2016, le conseil de territoire de cet EPT a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Montrouge. Par la présente requête, la SA Valladon demande au tribunal d'annuler cette délibération, ainsi que les décisions portant rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la régularité de la convocation des conseillers municipaux aux séances des 26 juin 2014, 25 juin 2015 et 5 novembre 2015 :

2. Aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...) ».

3. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. / Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté. / Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne : / - soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; / - soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques* ». Il résulte de ces dispositions qu'un vice de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoqué, par voie d'exception, que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de cette délibération.

4. D'autre part, aux termes de l'article R. 123-24 de ce code, dans sa version applicable au 26 juin 2014 : « *Font l'objet des mesures de publicité et d'information édictées à l'article R. * 123-25 : / a) La délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et qui définit les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation, en application des articles L. 123-6 et L. 123-13. (...). Aux termes de l'article R. 123-25 du même code, alors applicable : « Tout acte mentionné à l'article R. * 123-24 est affiché pendant un mois au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et dans les mairies des communes membres concernées, ou en mairie. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. / Il est en outre publié : / a) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus ; / (...) L'arrêté ou la délibération produit ses effets juridiques dès l'exécution de l'ensemble des formalités prévues au premier alinéa ci-dessus, la date à prendre en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il est effectué. »*

5. En l'espèce, la délibération du 26 juin 2014 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de Montrouge a été affichée en mairie et a fait l'objet d'une publication dans l'édition du journal « *Le Parisien* » du 20 août 2014, diffusé dans le département des Hauts-de-Seine, conformément aux exigences précitées de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme. En outre, il ressort des mentions figurant sur le registre des délibérations de la commune de Montrouge, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, que cette délibération a été transmise au contrôle de légalité du préfet le 3 juillet 2014 et a été publiée au recueil des actes administratifs de la commune le lendemain. Dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, cette délibération était entrée en vigueur depuis plus de six mois à la date du 23 mars 2017 à laquelle la SA Valladon a invoqué à son encontre le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Par suite, un tel moyen est irrecevable et ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, il ressort des mentions du registre des délibérations de la commune, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, que les conseillers municipaux ont été régulièrement convoqués, dans le délai de cinq jours francs prévu par l'article L. 2121-12 précité, aux séances du conseil municipal des 25 juin et 5 novembre 2015. En outre, alors même que le débat sur les orientations du PADD ne donne lieu à aucun vote et ne saurait dès lors être regardé comme une affaire soumise à délibération, il ressort des pièces du dossier que les élus ont été rendus destinataires de notes de synthèse explicatives détaillées tant en vue de la séance

du 25 juin 2015 au cours de laquelle ces orientations ont été débattues que de celle du 5 novembre 2015 à l'issue de laquelle le projet de PLU a été arrêté. Enfin, concernant cette dernière séance, la transmission de la note explicative de synthèse dans les délais légaux ressort du courriel du 19 octobre 2015 produit par l'EPT Vallée Sud-Grand Paris à l'instance. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à exciper de l'illégalité de ces délibérations au regard des exigences résultant de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les vices propres de la délibération du 27 septembre 2016 :

7. Aux termes de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales : « Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1er janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés "établissements publics territoriaux". Sous réserve du présent chapitre, ces établissements publics sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes ». Aux termes de l'article L. 5211-1 de ce code : « Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre ». Il en résulte que les exigences précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales sont bien applicables au fonctionnement du conseil de territoire de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris.

8. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil de territoire de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris ont été rendus destinataires de leur convocation à la séance du 27 septembre 2016 par un courriel en date 21 septembre 2016, soit dans le délai de cinq jours francs avant la tenue de cette séance. En outre, ce courriel comportait un lien de téléchargement permettant aux élus d'accéder à l'ensemble des documents composant le projet du plan local d'urbanisme à approuver, ainsi qu'à une note explicative de synthèse. Or, contrairement à ce qui est soutenu, cette note de quarante-sept pages, qui décrit de manière précise le contexte d'élaboration du PLU, ses objectifs généraux et les grands axes du PADD, détaille de manière suffisamment exhaustive les changements opérés par rapport aux documents d'urbanisme antérieurs ainsi que les motifs des modifications apportées au projet de plan après enquête publique. Elle a ainsi permis de renseigner de manière suffisante les conseillers territoriaux en vue de l'approbation du plan local d'urbanisme de Montrouge. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doit être écarté en ses différentes branches.

En ce qui concerne le transfert de l'élaboration du plan local d'urbanisme à l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris :

9. Il résulte de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, que sont créés, au 1^{er} janvier 2016, dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés « établissements publics territoriaux », qui deviennent compétents de plein droit pour l'élaboration et la révision des plans locaux d'urbanisme intercommunaux à compter de cette date. Cette compétence n'a pas pour effet d'exclure l'application des dispositions de l'article L. 134-9 du code de l'urbanisme, dont l'objet est distinct, qui prévoient que chaque établissement public territorial, après accord de la commune concernée, peut décider d'achever une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme communal ou d'un document en tenant lieu, engagée avant le 1^{er} janvier 2016 et encore en cours à cette date.

10. En l'espèce il ressort des pièces du dossier qu'en conséquence du transfert de compétence opéré par la loi à partir du 1^{er} janvier 2016, la commune de Montrouge, par une délibération du 17 décembre 2015, a donné son accord pour que son établissement public territorial de rattachement poursuive la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme, en application des dispositions précitées de l'article L. 134-9 du code de l'urbanisme. A la suite de cet accord, le conseil de territoire de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris a décidé de mener à son terme cette procédure par une délibération du 16 février 2016.

11. D'une part, si les requérants font valoir que cet accord a été formulé avant le 1^{er} janvier 2016, aucune disposition ne faisait obstacle à ce que la commune de Montrouge anticipe de quelques jours le transfert de compétence prévu par la loi au bénéfice des établissements publics territoriaux, par une délibération précisément prise en considération de la création d'un tel établissement.

12. D'autre part, si les requérants font valoir que la procédure d'élaboration du PLU de Montrouge s'analyse comme une révision de son plan d'occupation des sols (POS), redevenu applicable à la suite de l'annulation de son précédent PLU, l'article L. 134-9 du code de l'urbanisme vise toute procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU communal ou de tout document en tenant lieu. Dès lors, c'est à bon droit que l'EPT Vallée Sud-Grand Paris a décidé, sur le fondement de cette disposition et après accord de la commune de Montrouge, de mener à terme la procédure litigieuse.

13. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 134-9 du code de l'urbanisme doit être écarté en ses deux branches.

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 134-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme :

14. Aux termes de l'article L. 134-8 du code de l'urbanisme : « A l'issue de l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont présentés par le conseil de territoire aux maires des communes concernées. ». Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; / (...) ».

15. Ces dispositions sont seulement applicables lorsque l'établissement public de coopération intercommunale engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal. En l'espèce, la délibération du 27 septembre 2016 du conseil de territoire de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris concerne l'approbation du plan local d'urbanisme dont l'élaboration a été initiée par la commune de Montrouge, et dont le champ d'application se limite au territoire de cette seule commune. Dès lors, la société requérante ne peut utilement soutenir qu'il appartenait au conseil de territoire de cet établissement public territorial de présenter les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur au maire de Montrouge ainsi qu'aux maires de ses

communes membres dans le cadre d'une conférence intercommunale. Les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 134-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme ne peuvent, ainsi, qu'être écartés.

En ce qui concerne l'insuffisance du rapport de présentation :

16. Aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 applicable au litige en vertu du VI de l'article 12 du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 susvisé : « (...) *En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3, R. 123-23-4 et R. 300-15 à R. 300-27, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.* ».

17. En l'espèce, le rapport de présentation du PLU de Montrouge justifie les principaux changements apportés par rapport aux règles d'urbanisme antérieurement applicables par une « *volonté d'adapter le territoire à de nouveaux besoins locaux, métropolitains et globaux* » et d'opérer « *une clarification, simplification et optimisation des règles* » afin « *d'aboutir à un règlement littéral allégé* », tenant compte des évolutions légales et réglementaires. Ce rapport de présentation expose également, sur une dizaine de pages, les motifs sous-tendant les principaux changements opérés dans le zonage et le règlement, tant par rapport au POS que par rapport au PLU approuvé en 2007, sans qu'il s'en infère, comme il est soutenu, une confusion quant à la réglementation d'urbanisme précédemment applicable. Au regard de ces éléments, la société requérante, qui n'identifie aucune des modifications qui seraient, selon elle, insuffisamment justifiées, n'est pas fondée à critiquer l'imprécision du rapport de présentation quant à l'exposé des motifs des changements apportés. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme doit, ainsi, être écarté.

En ce qui concerne la régularité de l'enquête publique :

18. En premier lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. / Il peut, en outre, comprendre tout ou partie des pièces portées à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune par le préfet.* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / (...) 3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ; / (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 123-12 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le dossier d'enquête publique comprend (...), les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. Il comprend également une note de présentation non technique, dans la mesure où ces éléments ne figurent pas déjà au dossier requis au titre de la réglementation spécifique du projet.* ».

19. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision

prise au vu de cette enquête que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur cette décision.

20. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment des mentions contenues dans le rapport du commissaire-enquêteur, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, que le dossier soumis à l'enquête publique comportait bien l'ensemble des pièces requises par les dispositions précitées, notamment les avis des différentes personnes publiques associées ou consultées au cours de cette procédure ainsi que la note de présentation non technique du projet visée à l'article L. 123-12 précité. En outre, cette note fait mention, conformément aux prescriptions de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, des textes régissant l'enquête publique et son insertion dans la procédure administrative. Enfin, si la version du projet de plan soumise à l'enquête publique correspond à celle fixée en vue de la séance du 5 novembre 2015 et non à celle arrêtée à l'issue de cette séance, la société requérante n'établit pas ni même n'allègue que ces deux versions différeraient autrement que par des modifications de pure forme et la nouvelle numérotation de certains articles du code de l'urbanisme, codifiés à droit constant. Dès lors, cette circonstance n'a pas pu nuire à l'information complète du public ni exercer d'influence sur l'approbation du PLU de Montrouge. Par suite, la SA Valladon n'est pas fondée à critiquer, pour de tels motifs, l'incomplétude du dossier soumis à l'enquête publique.

21. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / (...) 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. / (...)* ». Il résulte de ces dispositions que si le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, il doit porter une analyse sur les questions soulevées par ces observations et émettre un avis personnel sur le projet soumis à enquête, en exposant les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

22. Il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur a, dans un document de dix-huit pages distinct de son rapport, rendu un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme de la commune de Montrouge, avis assorti de six recommandations. Dans ce document, le commissaire-enquêteur a synthétisé les principales étapes de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme ainsi que les objectifs poursuivis par la commune, en indiquant, pour chacun d'entre eux, son avis. A l'issue de cette analyse, le commissaire-enquêteur a considéré que « *le projet de plan local d'urbanisme présenté par l'EPT Vallée Sud-Grand Paris pour la commune de Montrouge correspond[ait] aux objectifs fixés dans le PADD suite au diagnostic* » et qu'il apparaissait « *réaliste, sérieux et équilibré* ». Contrairement à ce qui est soutenu, il a ainsi rendu un avis personnel sur le projet de PLU en exposant les raisons déterminant cet avis et en prenant position sur les principales orientations du plan. Aucune règle de droit ne l'obligeait à motiver ses conclusions et son avis de façon plus complète ou circonstanciée. Dès lors, le moyen tiré de ce que les conclusions du commissaire-enquêteur ne serait pas suffisamment motivées au regard des exigences précitées de l'article R. 123-19 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne la régularité de la procédure de concertation préalable :

23. Aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : / 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan*

local d'urbanisme ; / (...) ». Selon les dispositions du IV du même article, applicables au présent litige et désormais reprises à l'article L. 600-11 de ce code : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I, II et III bis ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies au présent article et par la décision ou la délibération prévue au II ont été respectées. (...) ».*

24. S'il résulte de ces dispositions que la légalité d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce document d'urbanisme, il ne s'en déduit pas en revanche que l'organisation d'autres formes de concertation en sus des modalités définies par cette dernière délibération aurait, par elle-même, pour effet d'entacher d'illégalité la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Lorsqu'une telle concertation supplémentaire a été organisée, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de rechercher si, eu égard aux conditions dans lesquelles elle s'est déroulée, cette consultation supplémentaire a eu pour effet d'entacher d'irrégularité la procédure de concertation prescrite par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

25. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 26 juin 2014 prescrivant l'élaboration de son PLU, le conseil municipal de la commune de Montrouge a défini les modalités de la concertation, en prévoyant l'information du public par voie de publicité dans le journal municipal et sur le site internet de la ville, l'organisation de plusieurs réunions publiques et la mise en place d'un registre de concertation mis à la disposition du public. En complément de ces modalités, il a par ailleurs organisé une concertation supplémentaire concernant l'élaboration du PADD, sous la forme d'ateliers accessibles à tout volontaire, sur inscription préalable. Si la société requérante critique la trop faible participation des habitants de Montrouge à cette concertation supplémentaire, la limitation des participants et le recours à un système d'inscription préalable obligatoire se justifient par la nature même de ces ateliers, qui constituent des espaces d'échanges interactifs et de débats entre la ville et ses habitants. Ils ont par ailleurs donné lieu à la rédaction de comptes rendus accessibles au public sur internet et une réunion publique générale ouverte à tous sans pré-inscription, portant notamment sur les axes retenus pour le PADD, a été organisée le 1^{er} juin 2015. Dans ces conditions, la SA Valladon n'est pas fondée à soutenir que cette concertation supplémentaire aurait été organisée dans des conditions entachant d'irrégularité la procédure de concertation prescrite par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables :

26. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 123-1-3, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. (...) ».*

27. Il résulte de ces dispositions que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable doivent faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal se tenant au moins deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme et que les membres du conseil municipal doivent être mis à même de discuter utilement, à cette occasion, des orientations générales envisagées.

28. En l'espèce, il ressort du compte-rendu de la séance du 25 juin 2015 que le maire de Montrouge a exposé les grands axes des orientations générales du PADD et que les conseillers municipaux ont ensuite débattu de ces orientations, le maire intervenant pour apporter des réponses à leurs interrogations. Le conseil municipal a ainsi été mis à même de discuter utilement, lors de cette séance, des orientations générales envisagées. Contrairement à ce qui est allégué, la circonstance que le débat ait également porté sur une comparaison avec le projet de PLU approuvé en 2007 n'a pas été de nature à nuire à son utilité. Dès lors, la société requérante n'est pas fondée à soutenir qu'aucun débat véritable ne se serait tenu sur les orientations générales du PADD. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le respect des principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

29. Aux termes de l'article L. 151-1 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. (...)* ». Aux termes de l'article L. 101-2 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; / e) Les besoins en matière de mobilité ; / 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; / (...)* ». Le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

30. Ces dispositions ne posent aucun principe général de densification mais assignent uniquement aux plans locaux d'urbanisme un objectif de renouvellement des zones déjà urbanisées, dans le souci d'un développement urbain modéré et d'une utilisation économe des espaces naturels.

31. En l'espèce, la société requérante critique les restrictions apportées à l'emprise au sol et les hauteurs autorisées en secteur U_{mv}, la notion d'épaisseur constructible ainsi que la limitation à 40% de la constructibilité autorisée en dehors de celle-ci pour les constructions destinées à l'industrie, à l'artisanat, aux commerces, aux bureaux et à l'hébergement hôtelier. Toutefois, ces restrictions visent à assurer un équilibre entre constructibilité des parcelles et préservation de la qualité urbaine, architecturale et paysagère de la ville. Le règlement du PLU comporte par ailleurs plusieurs dispositions en faveur du renouvellement urbain, notamment dans les zones U_{vep}, U_{pm1} et U_{pm2} et dans les périmètres dits de hauteur spécifique. Dans ces

conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dont le respect s'analyse à l'échelle de l'ensemble du territoire communal, doit être écarté.

En ce qui concerne la cohérence du règlement, du projet d'aménagement et de développement durables et du rapport de présentation :

32. Aux termes de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; / 4° Un règlement ; (...)* ». L'article L. 151-4 du même code dispose que : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. (...)* ». L'article L. 151-5 de ce code prévoit quant à lui que : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : / 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 151-8 du même code : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* ».

33. En premier lieu, 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 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.

34. En l'espèce, la société requérante fait valoir que les restrictions apportées par le règlement à la constructibilité de certaines parcelles, notamment en secteur Umv, sont incohérentes avec les objectifs fixés dans le PADD concernant le renforcement de la production de logements. Toutefois, ces restrictions, eu égard à leur portée, ne sont pas de nature à contrarier la réalisation d'un tel objectif, dont le respect s'analyse à l'échelle du territoire communal. En outre, elles apparaissent cohérentes avec la volonté exprimée dans le PADD de prendre en compte les potentiels fonciers limités dans le tissu urbain montrougien déjà constitué et de favoriser une densification raisonnée dans le diffus, dans le respect des formes urbaines préexistantes. Dès lors, la SA Valladon n'est pas fondée à critiquer l'incohérence du règlement du PLU de Montrouge avec le PADD sur ce point.

35. En second lieu, pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être exposés, les restrictions apportées par le règlement du PLU de Montrouge à la constructibilité de certaines parcelles ne sont pas en elles-mêmes contradictoires avec l'objectif de densification qui ressort du rapport de présentation, qui doit être concilié avec les objectifs de maîtrise du développement

urbain, de mise en valeur du tissu pavillonnaire et des secteurs résidentiels ainsi que de préservation du tissu végétal Montrougien.

En ce qui concerne l'incompatibilité du plan local d'urbanisme avec le schéma directeur de la région Ile-de-France :

36. Aux termes de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* ». Parmi ces documents figure le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF).

37. Si l'ensemble de la commune de Montrouge est identifié comme constituant un quartier à densifier à proximité d'une gare, elle présente une densité moyenne des espaces d'habitat supérieure à 220 logements par habitants. Elle n'est pas, dès lors, soumise à l'obligation prévue par le SDRIF d'augmenter de 15% minimum la densité humaine et la densité moyenne des espaces d'habitat mais doit seulement participer à l'effort de densification urbaine. Or, contrairement à ce qui est soutenu, le règlement du PLU de Montrouge n'a pas pour effet de « *geler la constructibilité en zone U* » et les restrictions apportées aux possibilités de construire dans certains secteurs ne font pas en elles-mêmes obstacle à la participation de la commune à cet effort de densification. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le PLU de Montrouge serait, pour de tels motifs, incompatible avec les objectifs énoncés dans le SDRIF en matière de densification urbaine.

38. Il résulte de tout ce qui précède que la SA Valladon n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du 27 septembre 2016 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Montrouge, ainsi que les décisions par lesquelles son recours gracieux a été rejeté.

Sur les frais liés au litige :

39. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge solidaire de la commune de Montrouge et de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, qui ne sont pas les parties perdantes dans le cadre de la présente instance, la somme demandée par la société requérante, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SA Valladon la somme de 1 500 euros à verser, respectivement, à la commune de Montrouge et à l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, qui justifient avoir exposé des frais dans le cadre de la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la SA Valladon est rejetée.

Article 2 : La SA Valladon versera une somme respective de 1 500 euros à la commune de Montrouge et à l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SA Valladon, à la commune de Montrouge et à l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris.