

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

MEMOIRE EN REPLIQUE n° 1

POUR :

L'association BIEN VIVRE EN PYRENEES CATALANES

Représentée par son Président en exercice, M. Thomas FIGAROL, dûment habilité
(pièce n° 1)

Domiciliée au 26, rue de Cerdagne
66760 Bourg-Madame

L'association CERCA NATURE

Représentée par sa Présidente en exercice, Mme Sylvie TORRAS, dûment habilitée
(pièce n° 2)

Domiciliée au 23, carrer de l'Esglesia
66360 Ayguatebia-Talau

L'association CHARLES FLAHAULT

Représentée par son Président en exercice, M. Claude GUISET, dûment habilité
(pièce n° 3)

Domiciliée au Centre Régional d'Information et d'Éducation à l'Environnement au
1, Boulevard de Clairfont
66350 Toulouges

L'association GROUPE ORNITHOLOGIQUE DU ROUSSILLON (GOR)

Représentée par son Président en exercice, M. Yves ALLEMAN, dûment habilité
(pièce n° 4)

Domiciliée au 4, rue Pierre Béranger
66000 Perpignan

L'association MOUNTAIN WILDERNESS

Représentée par sa Présidente en exercice, Mme Fiona MILLE, dûment habilitée
(pièce n°5)

Domiciliée au 5, place Bir Hakeim
38000 Grenoble

Ayant pour avocat :

Maître Frédéric BALAGUER

18, rue du Languedoc

31000 – Toulouse

Avocat à la Cour

CONTRE :

La Communauté de communes « Pyrénées-Cerdagne »

Représentée par son Président en exercice

4, rue du torrent

66800 Saillagouse

DECISIONS CONTESTEES : - Jugement n° 2002488 en date du 21 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier (**pièce n° 6**) a rejeté, en première instance, le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la délibération n°138/19 en date du 19 décembre 2019 par laquelle la communauté de communes « Pyrénées-Cerdagne » a approuvé le PLUi valant SCOT (**pièce n°7**), ensemble la délibération n°138/19 en date du 19 décembre 2019 et la décision de rejet du recours gracieux en date du 4 mai 2020.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 octobre 2022 au greffe de la Cour de céans, la communauté de communes a entendu rétorquer aux griefs formulés dans la requête introductive précédemment introduite par les appelantes devant la Cour administrative d'appel de Marseille.

Comme s'en apercevra la Cour subséquemment et finalement saisie, le mémoire en défense précité n'appelle pas beaucoup d'observations tant, en dépit de son volume, il ne comporte que peu d'éléments pertinents au soutien du jugement et du parti d'urbanisme qu'il entend défendre.

Pour le démontrer, le mémoire en réplique reprendra, comme dans la requête, la critique du jugement (I) et les nouveaux moyens d'appels qui ont par suite été formulés, étant précisé **que des moyens supplémentaires d'illégalité seront, pour la première fois, soulevés dans les écritures ici produites** (II).

I. DE LA CRITIQUE DU JUGEMENT

Le jugement encourt l'annulation tant pour des raisons tenant à la forme (A) qu'au fond (B) de ce dernier.

A. SUR LA FORME

1. Les visas du jugement sont incomplets

Les dispositions du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution et de l'article 111 de l'ordonnance d'août 1539 *sur le fait de la justice*, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, n'étant pas visées dans le jugement, la censure de ce dernier s'impose quoiqu'en dise la partie adverse.

2. Le jugement n'est pas correctement motivé en droit

Pour justifier la carence du jugement à ce sujet, la partie adverse se réfugie derrière l'imprécision des écritures formulées en première instance par les requérantes.

Néanmoins, il appartenait au tribunal de fonder, en tout état de cause, son raisonnement en droit, ce qu'il n'a pas fait à plusieurs endroits.

Une telle carence n'a pas manqué d'avoir une influence sur le sens du jugement rendu pour les raisons que développent les associations dans leur requête introductive d'appel vers laquelle il est renvoyé.

B. SUR LE FOND

B-1. DE LA LEGALITE EXTERNE :

1. Sur l'irrégularité de la procédure d'enquête publique

1.1. La partie adverse n'apporte rien de plus que ce qui figure, d'une part, dans le PLUi et, d'autre part, dans les écritures qu'elle a produites en première instance.

1.2. **En droit**, il sera **d'abord** relevé et rappelé que l'article 6 de la convention d'Aarhus *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* impose que la concertation associe de la manière la plus fiable possible les administrés dès le début du projet :

*« Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, **de manière efficace et en temps voulu**, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, **au début du processus** (...) / 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, **il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement**. / 4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».*

Comme l'a jugé le Conseil d'Etat, ces stipulations sont dotés d'un **effet direct** de sorte que les administrés sont fondés à s'en prévaloir devant les juridictions administratives :

*« Ces stipulations doivent être regardées comme produisant des **effets directs** dans l'ordre juridique interne » (CE, 15 novembre 2021, *Association Force 5*, n° 434742).*

Dans le même sens, l'article 4 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui est aussi d'effet direct, dispose que :

« 1. Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes.

4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.

5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres ».

Ensuite, l'article R. 123-10 du code de l'environnement encadre les heures d'ouvertures des lieux dans lesquels le public peut être conduit à consulter les pièces du document soumis à enquête publique :

*« Les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter gratuitement l'exemplaire du dossier et présenter ses observations et propositions sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, **compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail.** Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; **ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés** ».*

Enfin, le Conseil d'Etat exige que les actes administratifs soient rédigés en français :

*« 2. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution et de l'article 111 de l'ordonnance d'août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, tout jugement doit être rédigé en langue française. **Lorsqu'une partie se prévaut d'un texte juridique rédigé en langue étrangère, le juge doit, s'il l'estime utile à la solution du litige, faire procéder par celle-ci à sa traduction en français, dans des conditions qui en attestent l'authenticité, et soumettre cette traduction au débat contradictoire.** La seule circonstance qu'une décision juridictionnelle comporte la citation d'un texte en langue étrangère ne l'entache pas d'irrégularité, dès lors que cette citation est assortie soit de sa traduction en langue française, soit d'une explicitation de sa teneur en français » (CE, 1^{er} avril 2022, Société Rational Services Limited, n° 450613).*

1.3. En l'espèce, contrairement à ce que soutient la communauté de communes, et en dépit de ce qu'ont considéré les premiers juges, la procédure est assurément viciée.

(i) En premier lieu, parce que les administrés n'ont pas eu accès à la version papier du PLUi ni aux avis émis en dehors des heures de travail, ce qu'impose pourtant expressément l'article R. 123-10 du code de l'environnement précité, la procédure ne peut être que viciée.

Ils n'ont pas non plus eu accès aux arrêtés préfectoraux délivrés sur le fondement de l'article L. 142-5 comme il sera indiqué, dès lors qu'il s'agit d'un moyen nouveau, dans la seconde partie de la requête.

(ii) En deuxième lieu, l'avis du Consell comarcal de Cerdanya (**pièce n° 35**) n'était pas rédigé en français, comme il a été dit, mais en catalan, élément qui trahit une irrégularité procédurale nette, surtout que ce dernier indique que la STEP de Puigcerdà n'est pas en mesure d'accueillir le surcroît d'eaux usées résultant de l'accueil projeté de nouveaux habitants dans les communes qui y sont raccordées (v. les développements ultérieurs).

Et pour cause.

Il ressort de ce dernier que la station d'épuration de Puigcerdà est saturée à 98,99 % toute l'année.

Comment peut-elle accueillir, dans ces conditions, des eaux usées supplémentaires ?

En édifiant, évidemment, une nouvelle STEP, projet introduit dans le présent PLUi par le truchement d'un emplacement réservé, prévu à Estavar, dont la localisation a d'ailleurs été modifiée après l'enquête publique, point abordé plus avant dans la suite de ce mémoire.

Mais cette dernière n'étant pas mise en service, écueil qui n'a pas échappé aux autorités catalanes (**pièce n° 33**), la problématique demeure encore prégnante.

On l'aura compris, pour que le public puisse effectivement et valablement participer, de façon parfaitement éclairée, à l'élaboration de PLUi, ce document devait être traduit, ce qui n'a pas été fait.

Le sens de ce dernier, avec ses possibles nuances, a nécessairement échappé aux administrés, comme, d'ailleurs, à bon nombre de conseillers communautaires.

Le fait prétendu, et d'ailleurs loin d'être vérifié, que les administrés sont familiers de cette langue dans les hauts cantons n'a aucune influence sur l'irrégularité ainsi commise.

Elle n'échappera pas à la Cour de céans, ce d'autant que la jurisprudence est en cette occurrence parfaitement claire (CE, 1^{er} avril 2022, *Société Rational Services Limited*, n° 450613).

En troisième lieu, les modalités d'organisation de l'enquête publique (heures d'ouverture des communes, lieux de consultation des documents, avis rédigé en catalan) n'ont pas permis aux administrés de participer *effectivement* au processus de décision ainsi que l'exigent la stipulation de la convention d'Aarhus et les dispositions de la directive du 27 juin 2001 précitées.

Contrairement aux premiers juges, la Cour fera donc droit, au besoin, à ce moyen en écartant les dispositions du code de l'environnement sur lesquelles s'est fondée la communauté de communes pour organiser l'enquête publique et la procédure de concertation préalable.

Le vice de procédure est, dans ces conditions, tout à fait caractérisé, nonobstant ce qu'en ont dit les premiers juges.

2. Sur l'insuffisante motivation des conclusions du commissaire enquêteur

2.1. Pour répondre à ce moyen, la partie adverse opère un renvoi à ses écritures de première instance.

Elle fait fi des éléments versés au débat par les associations appelantes.

2.2. N'apportant pas d'éléments nouveaux, les associations en cause renvoient donc également à leur requête introductive d'appel sur ce point et regrettent encore que le commissaire enquêteur ne soit pas prononcé sur le parti d'urbanisme retenu (perspectives démographiques, localisation

des zones, mobilisation des dents creuses et logements vacants) alors que de nombreux avis, tant des PPA que des associations, étaient critiques à cet égard.

Au surplus, elles s'étonnent de ce que la partie adverse soit restée taisante sur les éléments qu'elle a versés au débat.

B-2. DE LA LEGALITE INTERNE

1. Le tribunal administratif de Montpellier s'est cantonné à exercer un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation alors qu'il était invité à se prononcer sur la compatibilité du PLUi avec les dispositions de la loi Montagne

En dépit de ce que rétorque le maître d'ouvrage du PLUi critiqué, les premiers juges se sont mépris sur le degré de contrôle qu'il convenait d'effectuer en l'espèce.

Cela n'échappera pas à la Cour de céans.

2. Le jugement ne censure pas un zonage autorisant l'urbanisation de zones agricoles à fort potentiel agronomique que protège pourtant l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme

2.1. Dans leur requête introductive d'appel, les associations soutiennent que le tribunal administratif de Montpellier n'a pas fait application de l'ensemble des critères d'analyse posés par le législateur (critères physiques et économiques) ni pris en considération la ligne jurisprudentielle applicable depuis l'arrêt *Commune de Faverges* rendu en 1998 par le Conseil d'Etat (nécessité que l'urbanisation des zones agricoles soit justifiée par un besoin).

Elles ajoutaient des éléments de fait et des explications précises au soutien de leur argumentation, qu'elles ont étendus à d'autres secteurs urbanisables délimités sur des zones agricoles de première qualité (plates, irrigables, accessibles).

2.2. En guise de réponse, la partie adverse se contente d'affirmer, de façon parfaitement laconique, que les premiers juges ont correctement justifié leur décision.

Aucune réponse aux éléments de fait et de droit versés au débat n'est proposée.

2.3. Par suite, il sera donc renvoyé aux écritures précédentes.

3. Le jugement ne censure pas un zonage autorisant l'urbanisation de zones situées en discontinuité des bourgs, villages, hameaux contrairement à ce qu'impose l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme

La critique formulée à l'égard du jugement ne reçoit pas davantage, ici, de réponse circonstanciée.

Il est renvoyé aux seuls éléments de défense produits en première instance, ce qui est insuffisant pour emporter la conviction.

Aucune réponse n'ayant été apportée à ce moyen, il sera renvoyé à la requête introductive d'appel.

4. Le jugement n'a pas censuré des UTN qui portent atteinte à des zones Natura 2000 et à la biodiversité

Opérant selon la même méthode que pour les moyens précédents, la partie adverse se réfère, en guise de réponse, aux écritures produites en première instance.

Nul besoin d'apporter une contradiction à des éléments qui ne prennent pas acte des critiques du jugement rendu.

Il est pour cette même raison renvoyé à la requête introductive d'instance.

5. Le PLUi ne pouvait pas classer en zone N le site concerné par la centrale thermodynamique de Llo

5.1. Dans son mémoire en défense, la communauté de communes affirme, d'une part, que le moyen est inopérant dès lors que le présent contentieux ne porte pas sur l'autorisation d'urbanisme qui en a permis l'édification et, d'autre part, que la centrale thermodynamique n'a pas pour effet d'ôter son caractère naturel à la zone qui présente une faible surface par rapport à celle de la zone N à laquelle elle appartient sur le territoire communal.

La réponse apportée par la personne publique n'est néanmoins pas convaincante, tant en fait qu'en droit.

5.2. **En droit**, la jurisprudence exige que l'activité agricole puisse être poursuivie au droit même de la **parcelle concernée** par l'implantation d'un tel équipement :

*« 9. Les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche dont elles sont issues, ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones agricoles à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières **sur le terrain où elles doivent être implantées** et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux » (CE, 31 juillet 2019, Photosol, n° 418739).*

5.3. **En l'espèce**, le moyen devra prospérer pour trois raisons.

(i) **En premier lieu**, parce que les requérantes ne critiquent pas l'autorisation d'urbanisme qui a été délivrée mais le choix du zonage qui a été opéré par le PLUi ici critiqué et incidemment validé par les premiers juges.

L'inopérance du moyen n'est ainsi pas caractérisée.

(ii) **En deuxième lieu**, les écritures de la partie adverse confirment l'insuffisance du jugement critiqué qui s'est contenté d'écarter le moyen en quelques lignes sans aucune motivation.

Le jugement ne pourra de ce fait qu'être annulé sur ce point.

(iii) **En troisième lieu**, la communauté de communes raisonne à l'échelle de la zone entière, pas du terrain concerné par la centrale ainsi que l'impose la jurisprudence (CE, 31 juillet 2019, *Photosol*, n° 418739).

Or, il est évident qu'aucune activité agricole n'a pu, par suite de l'implantation de la centrale, se poursuivre sur les parcelles concernées :



Extrait du RPG 2021 (Géoportail)

De plus, cette dernière n'est, d'une part, certainement pas un équipement public, ce que s'abstient de réfuter la partie adverse, et elle porte, d'autre part, assurément atteinte à la qualité des paysages et des espaces naturels.

Cette installation ne saurait être assimilée à un équipement public de type parc photovoltaïque dès lors qu'il s'agit d'une centrale thermodynamique implantée pour des raisons expérimentales par une société privée.

Le bâtiment édifié par cette dernière vise à faire chauffer, grâce à la chaleur produite par le soleil, de l'eau qui, elle-même, génère de la vapeur laquelle, à son tour, actionne une turbine génératrice.

Un classement en zone N n'est de ce fait pas légal. Un reclassement en zone U devra être opéré.

Pour le surplus, il est renvoyé à la requête introductive d'instance.

II. DES NOUVEAUX MOYENS D'ANNULATION

1. Le rapport de présentation est incomplet

1.1. Dans sa requête introductive d'appel, les requérantes se sont évertuées à développer, en l'étayant, un moyen qui tient en sept branches et auquel la communauté de communes répond de manière tout aussi évasive que laconique en se contentant d'opérer, sans autre explication, un renvoi aux éléments du rapport de présentation.

1.2. En droit, et avant de brièvement reprendre l'ensemble des sept branches dudit moyen, les appelantes observent que la cour administrative d'appel de Nantes a censuré un PLU pour des motifs qui rappellent étrangement ceux de l'espèce (perspectives démographiques surestimées, besoin en logements et en consommation foncière trop importants, prise en compte erronée des besoins en résidences secondaires, pas de prise en compte de la capacité d'accueil de la commune) :

*« 5. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le diagnostic démographique mentionné au point 4 fait état d'une croissance annuelle de la population communale sur la période allant de 1968 à 2012, et d'une baisse importante d'environ 6,5% sur la dernière période allant de 2007-2012. Cette diminution récente s'explique, selon le document, « par le solde migratoire qui devient négatif, et le solde naturel également : le taux de mortalité est en effet presque deux fois supérieur au taux de natalité ». **Toutefois, et alors que le rapport de présentation n'explique pas en quoi cette baisse serait conjoncturelle et n'anticiperait pas la tendance future de la démographie communale, les auteurs du plan local d'urbanisme ont retenu, dans le même document, qu'un objectif annuel de croissance démographique forte de 1,31 % et d'accueil de 2 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2026 était pertinent.** La circonstance que le schéma de cohérence territoriale de l'Odet ait défini la commune de Fouesnant comme un pôle urbain structurant ne saurait pallier cette absence d'explications. **Contrairement à ce que soutient la requérante, ce défaut de justification concernant l'objectif de croissance démographique au sein du rapport de présentation a une incidence sur la pertinence des calculs réalisés dans le même document, relativement aux besoins de la commune en matière de logement et de consommation foncière, qui sont fixés à un rythme moyen de construction de 113 logements neufs par an, dont 40% sous forme de logements collectifs, ainsi qu'à une enveloppe de consommation foncière pour les habitations résidentielles de 6 hectares par an. La circonstance que la démographie communale serait finalement répartie à la hausse est sans incidence sur l'insuffisance du diagnostic démographique du rapport de présentation.** En tout état de cause, les besoins de la commune en matière de logements **ne sauraient être justifiés par la seule croissance future de cette population qui résultera, notamment selon la***

commune elle-même, de personnes souhaitant s'installer au sein de leur résidence secondaire. Il ressort des pièces du dossier que la mission régionale d'autorité environnementale a ainsi relevé, dans son avis émis le 9 février 2017, **que l'ambition démographique du projet communal et les conséquences sur la consommation foncière du territoire étaient importantes et auraient dû être confrontées à la capacité d'accueil de la commune, dont le caractère littoral impose de tenir compte de la préservation des espaces remarquables, des activités agricoles et maritimes ainsi que de la fréquentation prévisible des espaces naturels par le public.** Si la mission a conclu que le développement projeté de la commune était compatible avec le respect des espaces remarquables du littoral et le maintien des activités agricoles, elle a cependant recommandé à la commune « de compléter son diagnostic, d'expliquer et de justifier plus amplement son projet en tenant compte des données supplémentaires en matière de capacité d'accueil et d'urbanisation (...) ». La circonstance que le rapport de présentation indique le choix des auteurs du plan local d'urbanisme de privilégier le renouvellement urbain par rapport aux opérations en secteur d'extension urbaine n'est pas de nature à pallier l'insuffisance du rapport de présentation sur ces points. Dans ces conditions, et alors que le commissaire enquêteur a également rendu un avis défavorable au projet de plan local d'urbanisme en relevant notamment que la maîtrise de la consommation foncière était insuffisante, les insuffisances du rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Fouesnant entachent d'illégalité les décisions contestées » (CAA Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320).

1.3. En l'espèce, la défense proposée ne saurait convaincre.

(i) La communauté de communes n'apporte aucun élément permettant de justifier de ce que la croissance démographique projetée serait réaliste et ce, alors même que cette dernière est particulièrement atone ces dernières années ainsi qu'en témoignent les chiffres de l'INSEE.

(ii) De même, et la manière dont elle traite cette branche est assez révélatrice de la vacuité de son argumentation, elle se contente de « copier-coller » les parties du rapport de présentation dédiées à l'analyse de la capacité de densification du tissu urbain existant sans prendre en compte la cartographie précise, fondée sur un fin travail de recherche, des dents creuses et du potentiel mutable qui n'ont pas été recensés par ses auteurs.

Elle s'autorise même à affirmer que les requérantes « n'apportent aucun élément de nature à démontrer utilement que ce travail de comptabilisation [...] soit entaché d'erreur ».

Tout cela n'est guère sérieux.

(iii) La problématique des logements vacants n'est pas mieux abordée.

Aucune réponse n'est apportée à la critique selon laquelle le rapport de présentation ne comporte pas d'analyse de la vacance des logements et d'estimation de leur potentiel de mobilisation.

Il est simplement renvoyé à un extrait du rapport de présentation qu'avait déjà cité les requérantes.

(iv) Celle relative à l'absence d'analyse des possibilités de mutualisation des capacités de stationnement dans les parcs publics non plus.

(v) Le volet justification des ouvertures à l'urbanisation, qui aurait dû la conduire à faire état des raisons qui l'ont mené à choisir de telles localisations plutôt que d'autres au regard des objectifs de protection de l'environnement, n'est pas davantage abordé, si ce n'est par un énième renvoi vers des pièces que les requérantes ont naturellement lues, ce qui semble avoir échappé à la collectivité défenderesse.

(vi) Outre ces critiques plus que dirimantes, la Cour sera conduite à observer que l'analyse de la consommation d'ENAF est, aussi, entachée de lourdes insuffisances, ce qui constitue ici un moyen nouveau.

2. Le rapport de présentation est de plus fort incomplet car il ne procède pas à une analyse de la consommation des ENAF sur les 10 années précédant l'élaboration du PLUi, ce qui entache par la même d'illégalité le PADD

2.1. **En droit**, l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation :

*« **Analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan** ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. [...] Il **justifie** les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain **compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés**, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et **au regard des dynamiques économiques et démographiques** ».*

L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme ajoute que le PADD, dans le sillage de ce diagnostic :

*« Fixe des **objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** ».*

Sur ce fondement, le tribunal administratif de Toulouse, dont le jugement a été confirmé par la cour administrative d'appel de Bordeaux, a censuré le PLUi-H de Toulouse Métropole à raison de la surestimation de la consommation d'espace précédant l'arrêt du document, erreur qui a, en conséquence, conduit à ce que les objectifs de limitation de la consommation d'espace fixés par le PADD soient moins vertueux que ceux annoncés :

« [...] Sur la période courant du 11 avril 2009 au 11 avril 2019, la consommation d'espaces que devaient prendre en compte les auteurs du document d'urbanisme, s'élevait au titre des années 2009-2010 à 181 ha/an, au titre des années 2011-2013 à 154 ha/an, au titre des années 2014-2016 à 103 ha/an et par extrapolation statistique à 125 ha par an sur 2017-2019, soit une moyenne annuelle de 137 ha/an. L'erreur substantielle ainsi commise par Toulouse Métropole a été de nature à influencer la décision adoptée. La tendance des données précitées est d'ailleurs corroborée par celles recueillies par l'IGN sur l'ensemble de la période 2009-2019, dont ne disposait certes pas dans son intégralité Toulouse Métropole à la date de la décision attaquée, lesquelles révèlent une consommation réelle d'espace de 156 ha par an sur la période 2009-2013, de 86 ha par an sur la période 2013-2016 et de 135 ha par an sur la période 2016-2019,

*soit une moyenne de seulement 129 ha par an sur le territoire de Toulouse Métropole. Au demeurant, dans son avis sur le projet de PLUiH, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) avait remis en cause la pertinence de la méthode d'extrapolation retenue, en notant que " le rapport n'apport(ait) pas d'élément sur la reprise du rythme de consommation d'espace entre 2013 et 2018 permettant de justifier l'estimation finale sur les 11 années " et en recommandant à la métropole " d'étayer l'estimation de la consommation d'espace sur la base de données plus récentes que 2013, afin de vérifier la fiabilité de l'extrapolation entre 2013 et 2018 " [...]. **Il suit de là que c'est à juste titre que le tribunal a estimé que le rapport de présentation du PLUiH était entaché d'insuffisance au regard des exigences issues de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme en ce que l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers présentée pour la période de dix ans précédant l'approbation du PLUiH reposait sur des données significativement surévaluées par rapport à la réalité observée.** »*

Elle ajoutait que les objectifs de réduction fixés, en conséquence, par le PADD, n'étaient pas réels :

*« 13. Le projet d'aménagement et de développement durables du projet de PLUiH prévoit, via l'objectif n° 2 de son axe " optimisation ", de " faire le choix d'une extension urbaine maîtrisée afin de préserver l'équilibre actuel entre espaces urbains, agricoles et naturels ". Dans ce cadre, les rédacteurs de ce document ont précisé que " **Le PADD fixe un objectif de modération de la consommation foncière de 10 % minimum par rapport aux tendances observées sur la période 2007/2013, soit une consommation moyenne d'environ 155 hectares par an sur la période du PLUiH**". Le livret 1C du rapport de présentation, relatif à l'explication des choix, comporte une section consacrée à la justification de cet objectif chiffré, dans laquelle il est mentionné que la métropole a étudié trois scénarios au regard des besoins démographiques et économiques et des prévisions du SCOT et qu'elle a privilégié, pour la période de 2020 à 2030, le scénario n° 1 reposant sur une modération de 10 % par rapport à la consommation observée sur la période de 2007 à 2013.*

*14. Toutefois et d'une part, **il résulte de ce qui a été indiqué au point 12 du présent arrêt que l'objectif de 155 ha par an retenu par les auteurs du PLUiH s'avère largement supérieur à la consommation moyenne réellement constatée sur la décennie antérieure qui est de 137 ha par an. Le respect d'un objectif de modération de 10 % aurait donc dû conduire à fixer les prévisions de consommation future urbaine à environ 123 ha par an à l'horizon 2020-2030 soit un niveau moindre que celui fixé par le PLUiH** [...]* » (CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287).

2.2. En l'espèce, les auteurs du PLUi contesté ont entaché ce dernier d'un double vice.

(i) En premier lieu, le rapport de présentation ne procède pas à l'analyse de la consommation d'ENAF opérée au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de PLUi qui est intervenu par une délibération en date du 3 juin 2019, ainsi que le rappelle la délibération contestée :

VU la délibération n°75/19 du conseil communautaire de la Communauté de Communes « Pyrénées-Cerdagne » en date du 3 juin 2019 tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant Schéma de Cohérence Territoriale ;

Ce dernier, auquel renverra très certainement sans autre explication la communauté de communes comme elle a coutume de faire, opère une analyse de la consommation d'espace que l'on retrouve aux pages 16 à 21 de son cahier 3.

Plus précisément, il indique, en sa page 20, que la période retenue pour opérer le calcul cours de **2007 à 2016**, et non de **2009 à 2018**, ce qui l'a conduit à retenir une consommation d'espace égale à **91,9 hectares**, soit **9,19 ha/an** :

Période	Consommation à vocation « résidentielle »	Consommation à vocation « économique »	Consommation totale
2007-2016	76,7 ha	15,2 ha	91,9 ha

Figure 14 : Progression de l'urbanisation résidentielle sur le territoire du PLUi au cours des périodes 2007-2016 (Source : DGfip, 2016)

Extrait du rapport de présentation (p. 20 du cahier 3 : pièce n° 19)

Et il ajoute, de façon très lucide, que ce chiffre s'explique par l'artificialisation regrettable d'ENAF sis autour des agglomérations, un phénomène qu'il convient, par suite, de juguler :

Gagnée sur des espaces naturels ou agricoles, cette expansion de l'artificialisation est le plus souvent irréversible. De plus, se faisant principalement par l'extension de l'urbanisation en périphérie des cœurs de villes et villages, les zones agricoles périurbaines sont les plus touchées par ce phénomène et concentrent les enjeux principaux puisqu'en Cerdagne, le foncier irrigable et mécanisable est majoritairement concentré au sein de la plaine à proximité immédiate des villages. Pour faire face à ce phénomène et maîtriser l'étalement urbain, il apparaît nécessaire de s'orienter vers un nouveau modèle de développement privilégiant la réduction de la consommation d'espace. Cela peut notamment passer par une réflexion sur la densité des nouveaux quartiers, la reconquête du tissu urbain existant ou encore l'anticipation des évolutions démographiques futures.

Ibid.

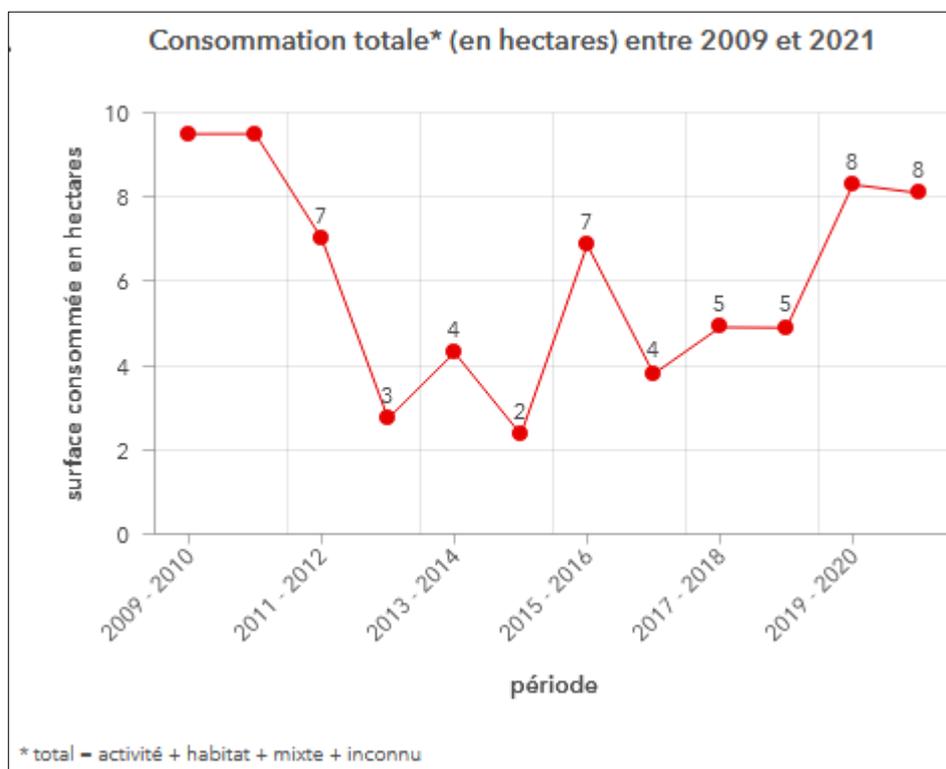
Néanmoins, cette démarche est critiquable à double titre.

D'abord, parce que l'analyse opérée omet, d'une part, de prendre en considération la consommation d'ENAF intervenue **en 2017 et 2018** et prend en compte, d'autre part et à tort, sans ventiler les chiffres, les **années 2007 et 2008**.

Or, la consommation d'ENAF s'est nettement **tarie** en 2017 et 2018 puisqu'elle s'élève, sur ces deux années, à **4,9 hectares**, des chiffres presque 50 % inférieurs aux **9,19 hectares** annuels retenus par le rapport de présentation.

Ensuite, et par voie de conséquence, le chiffre de 91,9 hectares qui est avancé ne peut être pertinent puisqu'il aboutit à **surestimer** la consommation réelle d'espace sur la période considérée (2009 à 2018).

En réalité, et comme le montrent les chiffres du CEREMA (voir : <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/9810991c73dd463191e84e7111a1b639>) la consommation d'ENAF ne s'élève qu'à $9,5 + 9,5 + 7 + 2,7 + 4,3 + 2,4 + 6,9 + 3,8 + 4,9 + 4,9 = 55,9$ hectares, soit 5,59 hectares/an :



Consommation totale d'ENAF sur le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne

La communauté de communes a ainsi nettement **surévalué** la consommation d'ENAF sur la période considérée, vice qui entache assurément un parti d'urbanisme qui s'avère subséquent trop gourmand en espace et qui, ce faisant, n'est pas plus vertueux que celui jusqu'alors connu.

(ii) **En second lieu**, le PADD annonce vouloir diminuer de **20 %** la consommation d'espace par rapport à celle jusqu'ici relevée.

Pris en sa page 21, le volet justification du rapport de présentation précise qu'en poursuivant sur le rythme de consommation actuel, **165,4 hectares** seraient consommés d'ici 2038 :

La consommation d'espace a été calculée sur la base des fichiers fonciers « MAJIC » (Mise A Jour des Informations Cadastreles) et évaluée à :

- 76,7 ha pour l'urbanisation résidentielle sur la période 01/01/2007 et 31/12/2016 ;
- 15,2 ha pour l'urbanisation à destination économique.

Ce qui correspond à une consommation totale de 91,9 ha sur cette période, soit en moyenne 9,19 ha par an sur l'ensemble du territoire.

Si l'on projetait cette consommation foncière avec une tendance « fil de l'eau » sur la durée prévue pour le PLUI valant SCOT, **165,4 ha** pourraient être consommés à l'horizon 2038 en conservant un même rythme d'urbanisation.

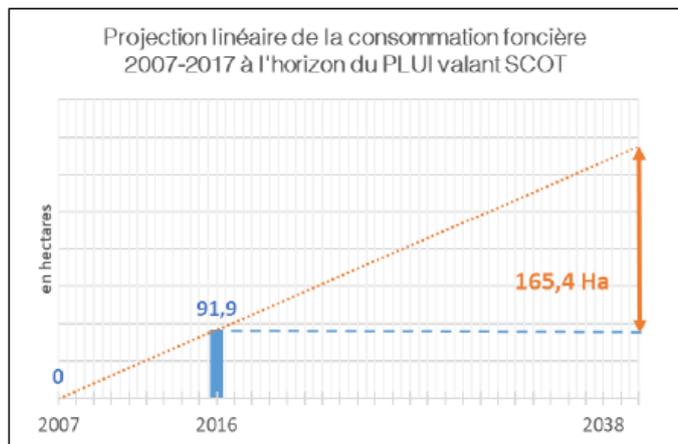


Figure 6 : Projection linéaire de la consommation foncière 2007-2016

Extrait du rapport de présentation (p. 21 du cahier 5 : pièce n° 21)

Il en infère qu'il est nécessaire de procéder à une densification du territoire planifié, ce qui n'aurait pas été « facile » compte tenu de l'attrait prétendu de la population pour une urbanisation extensive et peu dense.

Le rapport de présentation fait ensuite état, en sa page 22, de l'ambition du document, à savoir diminuer de **20%** le rythme de la consommation d'ici **2038** :

Cependant, malgré cette difficulté et la pression des propriétaires fonciers, ils ont convenu que la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers qui constituent leur cadre de vie au quotidien revêtait une grande importance pour prévoir un développement harmonieux et durable de Pyrénées-Cerdagne et se sont fixé collectivement l'objectif de réduire d'au moins 20 % la consommation d'espace sur la durée de vie du PLUI valant SCOT.

Pour répondre à cet objectif, le PLUI valant SCOT doit donc prévoir un maximum de 132,32 ha de consommation foncière à l'horizon 2038 à répartir sur les bassins de vie et les communes mais également entre les superficies destinées à l'habitat, aux activités et aux équipements, soit 7,35 ha par an pour l'ensemble du territoire ou 3869 m² par an et par commune.

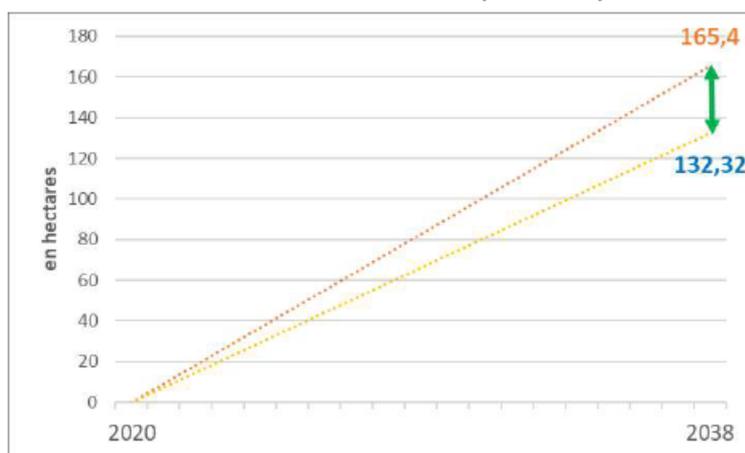


Figure 7 : Projection de la consommation de l'espace à l'horizon 2038, selon le scénario retenu dans le PADD et le scénario « fil de l'eau » basé sur la poursuite du rythme de consommation de l'espace observé entre 2007 et 2016

Extrait du rapport de présentation (p. 22 du cahier 5 : pièce n° 21)

Ce ne sont donc pas 165,4 hectares qui seraient consommés, mais **132,32 hectares**, soit **7,35 hectare par an**.

Même en soustrayant à ce chiffre les 17,32 hectares d'espace pris sur les dents creuses, comme le précise ledit rapport quelques lignes plus loin, on doit encore se résoudre à constater que la consommation d'espace se fera sur un rythme de **6,55 hectares par an**.

Le PLUi autorise donc, en tout état de cause, une consommation d'espace bien supérieure aux **5,59 hectares** consommés chaque année entre 2009 et 2018.

Ainsi que l'impose l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, le PADD ne fixe donc pas un objectif chiffré qui permettrait de lutter contre l'étalement urbain.

Et le rapport de présentation peine à justifier ces chiffres qui sont fondés sur une croissance démographique *suresstimée* et un potentiel mobilisable dans le tissu urbain existant qui est *sous-estimé*.

Bien plus, l'objectif de réduction affichée de 20 % de la consommation d'espace aurait dû conduire la communauté de communes à opérer le calcul sur la base des 55,9 hectares de consommation d'espace passée.

Le chiffre aurait, dans ce cas, été bien moindre, et le PLUi nettement plus vertueux.

La censure s'imposera donc de plus fort.

3. La communauté de communes Pyrénées-Catalanes n'a pas été associée à l'élaboration du projet de PLUi

Les éléments fournis à cet égard par la communauté de communes ne sont pas suffisants.

Elle ne justifie effectivement pas avoir notifié la délibération prescrivant le PLUi valant SCOT à la communauté de communes voisine conformément à l'article L. 132-11 du code de l'urbanisme.

Par suite, cette dernière n'a pas pu être associée, dès le début de la procédure, à l'écriture du document contesté.

De manière révélatrice, la commune de Targassonne a indiqué, à l'occasion du débat sur le PADD, qu'aucune réflexion commune n'a eu lieu avec la communauté de communes Pyrénées-Catalanes, ce qui montre bien qu'elle n'a pas été associée à l'élaboration du PLUi contesté :

Résumé des débats : le conseil municipal est en adéquation avec les objectifs présentés dans le PADD, toutefois il regrette l'absence de réflexion commune avec le territoire de la Communauté des communes Pyrénées Catalanes.

Pièce adverse n° 28 (p. 94)

Une censure est par conséquent encourue.

4. Le débat sur le PADD n'a pas eu lieu dans l'ensemble des communes membres

En réponse au moyen soulevé, la communauté de communes a produit les délibérations censées retracer les débats sur le PADD qui devaient se tenir dans les conseils municipaux des villes composant cet EPCI.

Les appelantes notent néanmoins que le débat n'a pas eu lieu dans plusieurs communes telles que celles de Bourg-Madame, d'Egat, d'Enveitg, d'Err, de Nahuja, de Palau de Cerdagne, de Porté-Puymorens, Saillagouse, Sainte-Léocadie, et de Valcebollère.

Parfois, les débats n'ont eu que peu de liens avec les questions urbanistiques, ainsi qu'il en a été au sein du conseil municipal de Porta.

L'absence de tout débat sur les orientations du PADD dans presque 80 % des communes composant l'EPCI précité devra conduire la Cour à censurer la délibération contestée.

Une telle situation montre par ailleurs qu'elles n'ont pas non plus collaboré à l'élaboration du document comme il va être dit dans un moyen nouvellement soulevé.

5. Les communes n'ont pas collaboré avec l'EPCI à l'élaboration du PLUi

5.1. En droit, l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme dispose que :

« *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de :*

1° L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres ».

Ce principe de collaboration n'a rien de proclamatoire.

Il constitue une règle procédurale formellement énoncée par le législateur à laquelle ce dernier a attaché un sens et une portée.

A la simple « *concertation* » imposée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 », la loi « ALUR » n° 2014-366 du 24 mars 2014 a substitué le mot « *collaboration* ».

D'après les travaux parlementaires ayant précédé la loi « ALUR », cette collaboration implique un véritable *partenariat* dont les partenaires (les communes et l'EPCI) doivent justifier tout au long de la procédure d'élaboration (cf. sur ce point, le rapp. n° 1329 rendu par M. D. Golberg le 26 juil. 2013 à l'AN ou encore le compte-rendu des débats de la 2ème séance du 13 sept. 2013 à l'AN).

La collaboration implique une relation encore *plus étroite* qu'avec les personnes publiques associées à l'élaboration du plan et même qu'avec la population concertée ou les autres autorités consultées. Si le collaborateur ne prend pas la décision finale, il doit, au moins, participer à la rédaction du PLU.

A ce sujet, la doctrine observe que le législateur a spécifiquement entendu aménager les rapports entre les communes et EPCI pour remédier aux inconvénients inhérents au principe de spécialité :

« **5. – Modalités de répartition** – *Le contenu du PLU affecte les intérêts de la commune et également ceux de l'EPCI, aussi comprend-on que l'un et l'autre souhaite pouvoir intervenir dans l'élaboration et la gestion du plan. Or, le principe de spécialité fait que l'EPCI ne peut intervenir dans le cadre de l'élaboration et de la gestion du plan s'il est demeuré de la compétence de la commune ; inversement quand le PLU a été transféré à l'EPCI sans restriction, la commune se trouve entièrement dessaisie en vertu du principe d'exclusivité des attributions de l'établissement public (CE, 16 oct. 1970, Cne Saint-Vallier : Lebon, p. 583). La législation a toutefois prévu des aménagements intéressants [...] » (S. MARIE, Fasc. 1167-20 : PLAN LOCAL D'URBANISME. – Acteurs, procédures, *JurisClasseur Administratif*, à jour au 4 janvier 2021, LexisNexis).*

Les modalités d'implication des personnes publiques **associées** à l'élaboration d'un PLU étant pour leur part déterminées par les articles L. 132-7 et s. du code de l'urbanisme, ces deux modes de participation sont donc bels et bien distingués par le droit positif.

5.2. En l'espèce, les communes n'ont pas collaboré à la rédaction du PLUi querellé dès lors qu'elles n'ont, au mieux, été traitées que comme les autres PPA.

Il ne résulte en effet d'aucune pièce du dossier que celles-ci aient pu véritablement collaborer, c'est-à-dire participer activement, tout au long de la procédure, à la fabrication du PLUi.

L'absence de débats en conseil municipal sur les orientations du PADD dans plus de 12 communes et la pauvreté de ceux qui ont été menés dans les autres (Porta, par exemple) attestent du fait que ces dernières n'ont pas été impliquées comme elles auraient dû l'être.

Pour ce nouveau motif, une censure sera encourue dès lors que la communauté de communes n'a pas une connaissance aussi fine du territoire que chacune des communes prises séparément.

Cette moindre proximité ne peut pas ne pas avoir des effets sur l'élaboration de la règle d'urbanisme.

Le vice de procédure qui s'en est suivi influe de ce fait nécessairement sur le contenu du PLUi querellé.

6. Les conseillers communautaires n'ont pas été destinataires d'une note explicative de synthèse

Les documents produits dans ce cadre pour purger le moyen ne sont assurément pas satisfaisants dans la mesure où la note de synthèse n'est pas accessible, si tant est qu'elle existe.

D'ailleurs, eux, comme le public, n'ont dû avoir accès qu'à la version non traduite en français de l'avis formulé par le Consell Comarcal (**pièce n° 35**).

De plus, les seuls éléments qui apparaissent dans la pièce versée au débat n'indiquent pas les évolutions qui ont été apportées au PLUi après l'enquête publique.

Celles-ci figurent, de manière peu claires et didactiques, dans l'annexe à la délibération approuvant le PLUi.

De ce fait, les conseillers communautaires n'ont pas été suffisamment informés des évolutions apportées au document après l'enquête publique de sorte qu'une censure s'imposera sans ambages.

Surtout que ces dernières remettent en cause l'économie générale du projet pour des motifs qui sont explicités dans le moyen suivant.

Pour le surplus, il est renvoyé à la requête introductive d'appel.

7. Les modifications apportées au PLUi après l'enquête publique ne sont pas clairement identifiées et portent, en tout état de cause, pour celles qui l'ont été, atteinte à l'économie générale du projet

7.1. En droit, les modifications qui peuvent être apportées au projet de PLUi après l'enquête publique sont strictement encadrées sur le plan procédural.

L'article L. 153-43 du code de l'urbanisme dispose que :

« A l'issue de l'enquête publique, [le projet de modification], 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 délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal ».

Dans son sillage, la jurisprudence subordonne les modifications pouvant être apportées après l'enquête publique à la double condition qu'elles :

*« Ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête » (CE, 17 mars 2021, *ASA du domaine de Beauvallon*, n° 430244 ; CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031 ; CE, 23 mars 2009, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 311346).*

Dans le cas où les modifications ne respecteraient pas l'une de ces deux conditions, il appartient à l'autorité compétente de soumettre le projet de plan modifié à l'avis des PPA puis à enquête publique (CE, 14 mars 2003, *Association syndicale du lotissement des rives du Rhône*, n° 235421 ; CAA Marseille, 12 février 2010, *Commune de Faucon-de-Barcelonette*, n° 07MA05006 ; CAA Marseille, 29 octobre 2015, n° 13MA03767).

7.2. En l'espèce, les modifications qui ont été apportées au PLUi après la phase d'enquête publique ne sont pas identifiées de manière limpide (**pièce n° 7**).

(i) En premier lieu, plusieurs modifications ont été apportées sans que celles-ci ne procèdent de l'enquête publique.

Il en va ainsi à propos de l'emplacement réservé nécessaire à la création d'une nouvelle desserte routière de l'hôpital transfrontalier et de l'introduction, en zone UB, de la parcelle A 673, comme il a été dit, sur ce dernier point, dans le cadre d'un autre moyen, en première instance.

Cette dernière évolution n'a d'ailleurs pas été recensée dans l'annexe à la délibération approuvant le PLUi.

(ii) En second lieu, l'ensemble des modifications introduites ont, quoiqu'il en soit, modifié l'économie générale du PLUi.

(a) Premièrement, la communauté de communes a supprimé tout à la fois l'emplacement réservé et la zone ULr qui couvraient, tous deux, quatre parcelles dont celle comportant l'ancien Carrefour.

Ce zonage interdisait les logements, mais aussi les commerces.

Après l'enquête publique toutefois, la communauté de communes a reclassé cet ensemble en zone UBg et y a consubstantiellement autorisé les commerces.

Ainsi, alors qu'ils étaient interdits, les commerces sont, dans la zone, désormais autorisés.

Cela qui ne manquera pas d'avoir une nette influence sur le devenir d'un secteur qui avait jusqu'alors une forte importance pour le fonctionnement du bassin de vie planifié puisqu'il comportait une grande surface alimentaire et, notamment, un kiosque.

De ce fait, il était générateur de nombreux déplacements.

Réautoriser les commerces revêt dans ces conditions une acuité particulière qui aura un impact sur les flux de transport et le tissu urbain d'une commune qui est frappée par un fort taux de vacance (tant en ce qui concerne les commerces que les logements).

En outre, eu égard, d'une part, à l'emprise de la friche, il peut en effet accueillir un nombre important de commerces et au vu, d'autre part, des possibilités de stationnement offertes, le chaland peut aisément y accéder, d'où qu'il vienne (même à pied, puisque la zone est insérée en plein cœur de la ville de Bourg-Madame).

Ce changement opéré postérieurement à l'enquête publique aura à n'en pas douter une incidence sur le fonctionnement du bassin de vie concerné.

Cette évolution méritait assurément, par voie de conséquence, d'être discutée par la population dans le cadre de l'enquête publique.

Elle porte ainsi atteinte à l'économie générale du projet de PLUi approuvé, ce d'autant que d'autres éléments de ce dernier document ont par suite été amendés.

(b) Deuxièmement, le règlement a été modifié sur 4 secteurs du Puigmal pour supprimer l'obligation de raccordement obligatoire aux réseaux, ce qui n'est pas sans conséquence pour les finances publiques, les paysages et les impératifs de sécurité et de salubrité publique.

(c) Troisièmement, les auteurs du PLUi ont procédé au reclassement d'une parcelle située en zone 1AU avant l'enquête publique en zone N à Dorres.

L'influence de cette évolution sur les droits à construire dans cette commune doit être relevée tant elle porte atteinte à la substance du droit de propriété de l'administré concerné.

(d) Quatrièmement, le PLU a été réformé pour tenir compte d'une partie des attentes du PNR (notamment, réduction de la zone 1AU à Llo, et suppression de trois emplacements réservés destinés à accueillir une aire de camping-car), sans que l'on sache exactement si elles sont effectivement intervenues.

(e) Cinquièmement, les annexes sanitaires (**pièce n° 32**) ont fait l'objet d'une modification pour indiquer que la station d'épuration de Puigcerdà était en capacité d'accueillir le surcroît d'eaux usées produit par l'accueil projeté de nouveaux habitants dans les villages et hameaux qui, en plus de celles qui sont sises en Espagne comme Puigcerdà (Age et Vilallobent, qui lui sont rattachés) Llivia (et Gorguja qui lui est rattaché), , y sont raccordées, à savoir Bourg-Madame, Ur, Dorres, Angoustrine, Bourg-Madame, Onzès, Estavar (et Bajande qui lui est rattaché), Saillagouse (et Ro qui lui est rattaché), Llo, Err, Sainte-Léocadie.

L'avis émis par le Consell Comarcal, rédigé en catalan (**pièce n° 35**), pointait à ce sujet une faiblesse remettant en cause la possibilité d'accueillir des nouveaux habitants dans ces communes (elle aurait atteint déjà 98,99% de ces capacités) :

9	Conseil Comarcal	Rédigé en catalan : Défavorable	Consultatif
---	------------------	--	-------------

Extrait de la délibération du 19 décembre 2019 (pièce n° 7)

Le Préfet relevait aussi que la station d'épuration « *est arrivée en limite de capacité* » (**pièce n° 9**).

La commune d'Estavar rappelle elle aussi en creux, dans le débat sur le PADD qui s'est tenu en conseil municipal, que la station de Puigcerdà est arrivée à saturation :

Résolution n°2 :

- Pour les stations d'épuration, L. LEYGUE indique qu'une remise à plat sera obligatoire lors de la prise de la compétence par la communauté des communes en 2020.
P. MIFFRE souligne que la question doit être d'ores et déjà envisagée car c'est un problème de salubrité publique qui se profile.

Pièce adverse n° 28 (p. 35)

Les autorités catalanes également, comme il est dit dans cet article de presse nouvellement produit (**pièce n° 33**).

Par conséquent, la modification des annexes sanitaires méritait, ici aussi, tant ces dernières conditionnent une partie des ouvertures à l'urbanisation critiquées et l'accueil de nouveaux habitants dans les communes précitées, d'être à nouveau soumise à l'avis du Consell Comarcal de Cerdanya (**pièce n° 35**) et, aussi, du Préfet, de l'ARS et de la population qui en dépend.

La pertinence de la modification des annexes sanitaires (voir les pages 220 et suivant des annexes : **pièce n° 29**) n'a de ce fait pas pu être discutée.

Le vice de procédure est de plus fort caractérisé tant ce point revêt une importance majeure sur le parti d'urbanisme qu'a retenu le PLUi.

Il l'est d'autant plus que la station d'Estavar, prévue pour accueillir le surcroît d'eaux, n'est toujours pas construite.

(f) Sixièmement, conformément à l'avis du service RTM, l'emplacement réservé dédié à la station d'épuration d'Estavar précitée, censée accueillir les eaux usées que la STEP de Puigcerdà ne peut prendre en charge, a fait l'objet d'une importante modification pour éviter qu'elle ne soit implantée sur une zone concernée par le risque inondation.

Aucune discussion sur la pertinence de la modification n'a cependant pu intervenir eu égard au moment auquel elle a été introduite.

Là encore, tant le parti d'urbanisme dépend de son édification, une telle évolution, qui conditionne sa bonne réalisation, ne pouvait pas intervenir après l'enquête publique dès lors qu'elle porte atteinte à son économie générale.

(g) Septièmement, une évolution concerne aussi le territoire de la commune de Valcebollère où une partie des zones 2AU et UB ont été supprimées pour éviter que l'urbanisation ne se fasse en discontinuité de l'existant.

Le potentiel constructible, dans cette petite commune, s'en trouve par suite affecté, ce qui contribue à remettre en cause l'économie générale du PLUi.

(h) Huitièmement, l'emplacement réservé dédié à la création d'un nouvel axe routier devant desservir l'hôpital transfrontalier a été en partie ajouté puisqu'il figure seulement dans l'annexe au règlement, mais pas dans le règlement graphique.

Outre le fait que cette évolution ne procède pas de l'enquête publique, elle aura un impact fort sur les conditions de desserte de cet établissement public qui sont pour l'heure parfaitement dangereuses.

Un tel ajout a donc pour évidente conséquence de modifier substantiellement les conditions d'accès à un établissement de santé qui aura une influence sur le trafic routier qu'accueille une route **nationale**.

(i) Neuvièmement, des modifications au règlement applicable en zone A vise à encadrer, comme le suggérait la CDPENAF, les possibilités d'extension des bâtiments.

Il a en effet été décidé de supprimer le seuil des 30 m² et de ne conserver que le seuil de 30 % d'emprise au sol et d'intégrer la limitation de superficie à 250 m².

L'influence de cette règle nouvelle sur le foncier agricole et les paysages sera importante pour les exploitants qui n'ont pu être mis à même d'en discuter de la pertinence.

Surtout qu'une autre modification concernant cette fois la distance d'implantation de l'annexe à 15 mètres maximum du bâtiment d'habitation, et la hauteur à 3.50 mètres au faîtage de la construction a aussi été introduite après l'enquête publique.

Il suit de là, et sans que l'ensemble des modifications aient été exhaustivement présentées tant elles sont nombreuses, que la communauté de communes aurait dû, à nouveau, organiser une enquête publique et consulter, au préalable, les PPA et PPC. Ne l'ayant pas fait, des choix structurants n'ont pas pu être soumis à la discussion. Un évident vice de procédure entache, ce faisant, la délibération critiquée.

8. Les ouvertures à l'urbanisation sont illégales car le PLUi n'est pas couvert par un SCOT

8.1. En droit, l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme dispose que les ouvertures à l'urbanisation sont restreintes si le territoire planifié par le PLU n'est pas couvert par un SCOT :

« Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ;

3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 111-4 ;

4° A l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, ou d'autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée.

Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régional des collectivités de l'article 73 de la Constitution mentionnés à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article L. 123-1, et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ont valeur de schéma de cohérence territoriale.»

L'article L. 142-5 du même code ménage un pouvoir de dérogation en ces termes :

« Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation

des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ».

8.2. En l'espèce, le PLUi ouvre de nombreuses zones à l'urbanisation en classant ces dernières en zone AU.

Si la dérogation a été sollicitée pour certaines d'entre elles, tel n'est pas le cas pour la totalité de celles-ci.

L'ouverture à l'urbanisation du hameau de Rohet, à Llo, n'est en particulier pas légale car la dérogation préfectorale sollicitée n'a pas été accordée.

A défaut de production des dérogations par la communauté de communes, qui sont censées avoir été attribuées par des décisions en date du 10 octobre 2019 et 4 décembre 2019 **non soumis à enquête publique**, la Cour ne pourra que censurer le classement en zone AU issu d'anciennes zones A ou N, ou d'unités foncières anciennement soumises à la règle de la constructibilité limitée.

La consultation de la CDPENAF n'a par surcroît pas non plus pu intervenir alors qu'elle était requise.

Pour ce nouveau motif, une censure sera prononcée.

9. Le dossier soumis à l'enquête publique est incomplet faute d'avoir fait état des dérogations préfectorales requises par l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme

9.1. En droit, 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** (...) ».*

L'article R. 123-8 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige, dispose que :

« 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 :

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme [...] ».

9.2. En l'espèce, les arrêtés préfectoraux par lesquels le Préfet est censé avoir autorisé la délimitation de zones AU sur des espaces anciennement classés en zone A ou N ne figuraient pas au dossier d'enquête publique.

Le rapport du commissaire enquêteur est, sur ce point, tout à fait limpide puisque ces dernières ne sont pas mentionnées au nombre des pièces administratives soumises à enquête :

Les pièces administratives

1° Le rappel 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 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

2° Les décisions intervenues dans la cadre de la procédure au nombre desquelles :

- La conférence intercommunale des maires,
- L'accord du Préfet sur le périmètre du PLUi valant SCOT,

Extrait du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur (p. 7, pièce n° 16)

- La délibération du conseil communautaire n° 120/15 en date du 21 décembre 2015 prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, et définissant les modalités de la collaboration et les modalités de la concertation et objectifs de la procédure,

- La délibération du conseil communautaire n° 63/16 en date du 26 juillet 2016 donnant valeur de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) au Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi),

- Les procès-verbaux de séance des débats sur les Orientations du PADD,

- La délibération du conseil communautaire n° 75/19 en date du 3 juin 2019 arrêtant le projet de plan local d'urbanisme et tirant le bilan de la concertation ainsi que la synthèse des observations et des propositions formulées par le public lors de la concertation,

- L'arrêté prescrivant l'enquête publique,

- La copie des avis parus dans la presse.

4° Le porter à connaissance du Préfet

Extrait du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur (p. 8, pièce n° 16)

Ni au nombre des autres pièces :

Les autres pièces

La communauté de commune a souhaité ajouter des « Éléments d'informations complémentaires portés à la connaissance du Public par la Communauté de communes Pyrénées-Cerdagne suite aux avis des personnes publiques associées sur le projet de PLUi valant SCOT arrêté le 03/06/2019 » et ceci dès le premier jour de l'enquête.

Ces documents étaient :

- 1 Tableau récapitulatif des surfaces comptabilisées en consommation foncières dans le PLUi par commune et par bassin de vie ;
- 26 Cartes de localisation de ces surfaces.

Extrait du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur (p. 7, pièce n° 16)

Etant une pièce essentielle au parti d'urbanisme retenu, son absence ne peut que vicier la procédure suivie (surtout si on ajoute cette irrégularité à celles d'ores et déjà relevées dans la première partie de ce mémoire en réplique).

Pour terminer, il est à toutes fins utiles précisé que ces arrêtés ne figurent pas non plus dans les annexes au PLUi.

La censure s'impose de plus fort.

10. Le PLUi autorise une consommation d'espace trop importante au bénéfice de résidents secondaires ce qui entraîne une incompatibilité avec le principe d'équilibre et l'objectif de mixité sociale codifiés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme

10.1. Alors que ce moyen relève de la légalité interne, pas de la légalité externe, et qu'il porte ce faisant sur le fond même du parti d'urbanisme, la communauté de communes se contente de renvoyer aux différentes pièces du PLU pour montrer que ce dernier est compatible avec la disposition critiquée. Elle ne verse au débat aucun autre élément que les requérantes ne connaissent pas déjà.

10.2. En premier lieu, et dans ces conditions, les appelantes se contenteront de rappeler, à l'aune des avis émis tant par le Préfet (**pièce n° 9**) que la MRAe (**pièce n° 10**) et de la surévaluation de la consommation d'espace sur les 10 années précédant l'arrêt du PLUi, que des récentes jurisprudences confirment celles qui ont été citées dans la requête introductive d'appel.

Le tribunal administratif de Nice a par exemple censuré le PLU de Mandelieu-la-Napoule à raison de l'insuffisant effort de production de logements sociaux (TA Nice, 6 avril 2022, *Chiotti-Delaporte c/ Cne de Mandelieu-la-Napoule*, n° 1900668).

De même, la cour administrative d'appel de Nantes a censuré un PLU fondé sur des perspectives démographiques irréalistes, desquelles découlent un impératif de production de logements

surévalué et pour lesquels les dents creuses n'ont pas été suffisamment mobilisées de sorte que les ENAF sont inutilement urbanisés :

*« Ainsi qu'il a été dit aux points 4 et 5, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Fouesnant, ainsi que les données démographiques récentes, ne permettent ni de justifier l'objectif d'accueil de 2 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2026, correspondant à une forte croissance démographique annuelle de 1,31 %, ni même le lien entre un tel objectif et la nécessité d'une consommation foncière importante. **Par suite, la création de 113 logements par an, représentant une enveloppe de consommation foncière annuelle de 6 hectares pour les habitations résidentielles, n'apparaît, à la date de la délibération contestée, compatible ni avec les besoins réels de la commune en matière de logement, ni avec la maîtrise du développement urbain, ni avec une utilisation économe des espaces naturels.** En outre, la mission régionale d'autorité environnementale relève, dans son avis émis le 9 février 2017, que l'artificialisation du territoire communal est déjà très largement supérieure à la somme des zonages U et AU, **et que le projet de plan local d'urbanisme ne prend pas suffisamment en compte les capacités d'accueil du territoire communal au regard de ses enjeux environnementaux.** L'avis du préfet du Finistère 21 février 2017 indique que **40 % du foncier classé en zone à urbaniser AU est prélevé sur des terres agricoles déclarées à la politique agricole commune pour six exploitations, et que la fragilité de l'activité agricole implique de privilégier le développement de l'urbanisation en densification, de limiter les zones d'urbanisation futures prévues en extension afin de freiner la consommation de terres actuellement exploitées, et de réduire les interférences entre l'agriculture et les extensions d'urbanisation.** L'avis du préfet a également souligné que les possibilités de changement de destination offertes par le plan local d'urbanisme dans les zones agricoles auront pour effet de conforter, voire d'accentuer le mitage de l'urbanisation des secteurs agricoles. En outre, et ainsi qu'il a été dit au point 7, **la commune ne conteste pas sérieusement l'allégation selon laquelle le pourcentage de 40 % de logements collectifs par rapport au nombre de logements à réaliser n'est pas réglementairement traduit dans le document graphique, la superficie des zones urbaines Uha susceptibles d'accueillir ce type de logement ne permettant que la construction de 59 logements, alors que le rapport de présentation en prévoit plusieurs centaines.** Dans ces conditions, et en dépit de ce qu'il respecterait formellement le pourcentage de réduction de consommation foncière fixé par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet, le plan local d'urbanisme contesté doit être regardé comme incompatible **avec le principe d'équilibre résultant du 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme** » (CAA Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320).*

10.3. En second lieu, il sera par surcroît relevé que le PLUi ne comporte pas d'analyse du potentiel d'accueil qu'offre le tissu urbain du Pas de la Case, territoire à côté duquel est prévue l'implantation d'une importante UTN sur des zones sensibles, de Llivia et de Puigcerdá, deux territoires frontaliers à celui planifié.

Or, le tissu urbain existant dans ces espaces aurait pu permettre d'accueillir, au moins une partie des besoins en logements, qu'ils soient touristiques ou non, que la communauté de communes s'est donnée pour objectif de produire.

L'impératif d'harmonisation visé par l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme n'est ce faisant pas satisfait et ce, au plus grand détriment du principe d'équilibre que pose l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme objet du présent moyen.

10.4. En troisième lieu, l'accueil de nouveaux habitants prévu dans les communes dont le traitement des eaux usées est opéré par la STEP de Puigcerdà ne saurait valablement intervenir dès lors que cette dernière, ainsi que l'indiquent le Préfet, le Consell Comarcal (**pièce n° 35**) et la commune d'Estavar (cf débats sur le PADD, **pièce adverse n° 24**), est arrivée à saturation (voir, pour plus de détails le dernier moyen soulevé) et, de plus, que celle qui doit être édifée à Estavar ne l'a pas encore été.

Il s'ensuit un risque clair d'atteinte à la salubrité publique, objectif le PLUi est censé concrétiser conformément à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ici mobilisé.

Cet ensemble d'éléments confirme, si besoin était, que le PLUi est incompatible avec cette disposition, ce qui justifiera une censure à venir.

11. Le règlement et les OAP du PLUi sont incohérents avec le PADD

11.1. La partie adverse, fidèle à sa méthode, se contente de renvoyer à des passages du PLUi pour démontrer l'innocuité du moyen soulevé par les associations requérantes. Et lorsqu'elle se risque à défendre le document sans le citer, celle-ci fait état d'une argumentation qui ne laisse pas d'étonner. Tel est de manière le cas à propos du moyen tiré de l'urbanisation de terres mécanisables qui est intervenue en méconnaissance du PADD.

11.2. En droit, la jurisprudence censure expressément les PLU dont le règlement et les OAP ne sont pas cohérents avec le PADD.

Elle a par exemple annulé un règlement autorisant l'urbanisation linéaire de secteurs agricoles à fort potentiel situé le long d'une voie de communication expressément protégés par le PADD :

« 16. S'agissant du classement en zone UD des parcelles cadastrées section OB n° 203, 385, 405, 406 et 582 à Castelclulier, il porte sur des parcelles agricoles cultivées formant un vaste espace dont le maintien de la vocation agricole ne paraît pas susceptible de créer des conflits d'usage. Si ce classement correspond à l'extension d'un hameau existant et si les parcelles concernées sont desservies par les réseaux, il a pour effet de renforcer la conception linéaire de l'urbanisation du secteur, à l'encontre de la recherche d'une forme plus compacte d'urbanisation et de la préservation des espaces agricoles affirmées par le projet d'aménagement et de développement durables. Ainsi, le moyen tiré du manque de cohérence de ce classement avec le projet d'aménagement et de développement durable paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité. [...]

19. S'agissant du classement en zone UD de la parcelle cadastrée section OD n° 627 à Moirax, il a pour effet d'étendre sur une parcelle cultivée dont la vocation agricole ne paraît pas susceptible de créer des conflits d'usage, l'urbanisation linéaire d'un secteur dont le bâti diffus est situé le long d'un axe routier. Alors même que la parcelle est desservie par les réseaux et n'est pas située dans un corridor écologique, et quel qu'ait été son classement antérieur, le moyen tiré du manque de cohérence de ce classement avec le projet d'aménagement

et de développement durable qui vise à favoriser une limitation de l'étalement urbain et le développement de formes urbaines compactes, à préserver les espaces agricoles et à protéger les entités paysagères à caractère identitaire du territoire durable paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité» (CAA Bordeaux, 7 mars 2018, n° 18BX00515)

De même, un règlement autorisant une consommation d'espace excessive, complètement décorrélée de la croissance démographique, n'est pas plus cohérent avec un PADD affirmant qu'il est nécessaire de limiter la consommation d'espace :

*« 7. Il ressort des pièces du dossier que le plan d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme ici en cause fixe pour **objectif « une croissance de population raisonnable en adéquation avec le niveau d'équipement et la capacité d'accueil de la commune »** ainsi que **« la maîtrise du développement urbain »**. Toutefois, et ainsi qu'il a été dit au point 4, le rapport de présentation prévoit **une croissance démographique annuelle de 1,31 %, l'accueil de 2 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2026, sans apporter d'explication sur ces prévisions d'évolution, ainsi que la construction de 113 logements neufs par an**. Les constructions projetées, dont 40% sous forme de logements collectifs, représenteront **une enveloppe de consommation foncière pour les habitations résidentielles de 6 hectares par an**. Cette forte croissance projetée de la population communale, et sa traduction réglementaire pour la création de logements et la consommation foncière, ne peuvent être regardées comme cohérentes avec les objectifs mentionnés ci-dessus annoncés par le plan d'aménagement et de développement durables. En outre, la commune ne conteste pas sérieusement l'allégation selon laquelle **le pourcentage de 40 % de logements collectifs par rapport au nombre de logements à réaliser n'est pas réglementairement traduit dans le document graphique**, la superficie des zones urbaines Uba susceptible d'accueillir ce type de logements ne permettant que la construction de 59 logements, et non plusieurs centaines comme le prévoit le rapport de présentation » (CAA Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320).*

11.3. En l'espèce, les incohérences relevées par les associations requérantes conduiront à une censure.

(i) En premier lieu, l'emplacement réservé nécessaire à la réalisation de l'accès transfrontalier n'est nullement reporté dans le document graphique.

N'étant pas réglementairement traduit, l'incohérence avec le PADD est manifeste (CAA Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320).

(ii) En deuxième lieu, la promotion des déplacements doux, que promeut le PADD, ne peut être simplement concrétisée par quelques emplacements réservés prévus dans les OAP, qui ne couvrent par définition que des zones réduites.

C'est bien confirmer qu'aucune évolution structurante, permettant de développer de tels déplacements **entre les agglomérations**, n'interviendra en ce sens comme il est dit au PADD.

(iii) **En troisième lieu**, l'offre de logement n'est pas diversifiée comme indiqué dans le PADD.

Celui-ci précise bien, pourtant, que le territoire manque de logements pour les jeunes et les résidents permanents :

*« Le diagnostic démographique a fait ressortir une diminution de la taille des ménages et un certain vieillissement de la population qu'il s'agit aujourd'hui de prendre en compte et d'anticiper dans la production de logements. En effet, **les caractéristiques du parc des résidences principales montrent une majorité de logements de grande taille qui peuvent ne pas forcément répondre à une demande en évolution.***

Les besoins évoluent en fonction de l'âge et des aléas de la vie et la réponse en matière de logements doit être adaptée afin de ne pas risquer de voir s'éloigner certaines tranches de population qui ne pourraient pas trouver à se loger sur le territoire.

Afin d'apporter une réponse proportionnée à ces différents besoins, et de garantir à la population l'accès à un logement qui corresponde à tous les parcours résidentiels, il est nécessaire d'agir sur la production des logements en orientant leur répartition, tant en termes géographique qu'en termes de typologie ou de statut d'occupation.

*En effet, **la demande évolue en matière de taille et de type de logement mais concerne également la location ou l'achat en fonction des situations et l'état du marché immobilier apparaît comme relativement tendu sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne** » (p. 32 du PADD, pièce n° 5).*

Le PADD ajoute ensuite qu'il est nécessaire, en conséquence, de :

*« Promouvoir **une diversification du parc de logements** dans les opérations futures pour s'adapter aux besoins sociodémographiques et aux trajectoires résidentielles en recherchant **un rééquilibrage du parc par la production de logements plus petits (T2 / T3) et en diminuant la taille des parcelles dans les opérations.***

*Ainsi, **les typologies de logements produits devront évoluer afin d'offrir un panel multiple de solutions** qui répondent par exemple à la décohabitation des jeunes ou au desserrement des ménages, **en proposant des solutions alternatives à construction individuelle avec des petits collectifs ou des opérations groupées.***

*Ces opérations mixtes pourront ainsi proposer un panel de solutions de logement **allant du locatif à l'accession à la propriété et assurer un parcours résidentiel complet à toutes les tranches de la population.** Cette nécessité de produire des logements plus diversifiés **sera attendue plus particulièrement dans le cadre des opérations qui se réaliseront sur les 3 pôles de proximité qui disposent d'un niveau d'équipements et de commerces plus complet ainsi que sur les communes disposant d'une école** » (p. 33 du PADD, pièce n° 5).*

En dépit de ces objectifs, aucune servitude du PLU ni disposition des OAP ne permettent de garantir la production d'un niveau suffisant de logements de ce type.

Bien plus, la réalisation de logements sociaux n'est nullement imposée, où que ce soit, sur le territoire planifié.

Le parti d'aménagement *in fine* autorisé ne correspond ainsi pas aux objectifs fixés par le PADD.

(iv) En quatrième lieu, alors que le PADD affirme qu'il est nécessaire de préserver les espaces agricoles, objectif qu'il fixe en cohérence avec le diagnostic opéré dans le rapport de présentation, les zonages continuent d'organiser le développement urbain sur des zones agricoles de première qualité.

Pour mémoire, la page du cahier 3 du rapport de présentation affirmait pourtant qu'il est nécessaire de s'orienter vers un nouveau modèle de développement privilégiant la réduction de la consommation d'espace :

Gagnée sur des espaces naturels ou agricoles, cette expansion de l'artificialisation est le plus souvent irréversible. De plus, se faisant principalement par l'extension de l'urbanisation en périphérie des cœurs de villes et villages, les zones agricoles périurbaines sont les plus touchées par ce phénomène et concentrent les enjeux principaux puisqu'en Cerdagne, le foncier irrigable et mécanisable est majoritairement concentré au sein de la plaine à proximité immédiate des villages. Pour faire face à ce phénomène et maîtriser l'étalement urbain, il apparaît nécessaire de s'orienter vers un nouveau modèle de développement privilégiant la réduction de la consommation d'espace. Cela peut notamment passer par une réflexion sur la densité des nouveaux quartiers, la reconquête du tissu urbain existant ou encore l'anticipation des évolutions démographiques futures.

Extrait du rapport de présentation (p. 20 du cahier 3 : pièce n° 19)

L'incohérence des OAP du Pla de Latour et de « Els Pallers » à Osséja avec le PADD est par suite flagrante.

Elle semble pourtant inévitable pour la communauté de communes qui, dans son mémoire, rétorque que l'urbanisation se développe effectivement, car elle n'a pas d'autres possibilités, sur des terres agricoles de première qualité.

Outre le fait qu'elle confirme ce fait, l'impertinence de la défense ne saurait échapper à la Cour de céans.

(v) En cinquième lieu, la communauté de communes n'a pas répondu au moyen tiré de l'absence de concrétisation, dans les OAP et le règlement, de l'objectif de diversité fonctionnelle fixé par le PADD.

Il sera regardé comme étant fondé tant en droit qu'en fait.

(vi) En sixième lieu, ce n'est pas parce que le rapport de présentation justifie de l'incohérence de l'extension du Hameau de Rohet que l'incohérence ne doit pas être relevée.

Le règlement ne saurait autoriser l'extension d'un hameau là où, à l'inverse, le PADD affirme qu'il convient de maîtriser l'urbanisation de ces formes urbaines.

12. Le PLUi est incompatible avec la Charte du Parc Naturel Régional (PNR) des Pyrénées-catalanes

En dépit des éléments versés en défense par la partie adverse, le moyen n'est pas vidé de son acuité.

(i) Sur les coupures d'urbanisation, aucune réponse n'est apportée à propos de la zone UB à Dorres.

(ii) La question de l'urbanisation linéaire le long des voies de communication n'est que partiellement traitée car la défense ne porte que sur la zone 1AU de la Feche de la Poujade à Bourg-Madame et UB à Angoustrine, dont on voit clairement qu'elles viennent se développer le long de voie de communication, comme toutes les autres.

(iii) La modération de la consommation d'espace et l'absence de mobilisations d'outils pour produire des résidences principales comprenant des logements sociaux, au moins pour partie, n'est assurément pas au rendez-vous pour des motifs qui sont détaillés dans la requête introductive d'appel et le présent mémoire.

Pour cette raison et pour le surplus, il sera renvoyé aux précédentes écritures.

13. Le PLUi autorise une urbanisation nouvelle sans prendre acte des capacités limitées de la station d'épuration de Puigcerdà et de la construction encore en projet de la STEP d'Estavar

13.1. **En droit**, l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme dispose que :

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.
Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.
En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, **elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie** ».*

L'article R. 151-20 prévoit que ne peuvent être classées en zone AU que les parcelles qui sont desservies par les réseaux d'eau et d'assainissement :

*« Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.
Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de*

la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone ».

13.2. En l'espèce, le règlement du PLUi classe en zone 1AU des parcelles pour lesquelles les eaux usées ne pourront être assainies par la STEP de Puigcerdà qui arrive à saturation.

(i) En premier lieu, les observations formulées par le Consell Comarcal (**pièce n° 35**) et le Préfet des Pyrénées-Orientales sont parfaitement limpides à cet égard.

Elles sont étayées par un article de presse rédigé en langue catalane (**pièce n° 33**).

Ce dernier indique en substance que la construction de la station d'épuration d'Estavar doit se faire en toute urgence car la STEP de Puigcerdà, utilisée par les communes françaises, est saturée.

Il y est précisé, qu'en conséquence, tant le Consell Comarcal de Cerdanya que la commune de Puigcerdà, ne sont pas en mesure de réaliser la construction urgente de 100 logements sociaux à la Closa de l'Angel, ainsi que la construction en dur de la nouvelle école (indispensable) du *Llums del Nord*.

Il y est aussi fait observer que la zone commerciale nouvellement édifiée à Ur, en lieu et place de celle jusqu'alors ouverte dans le centre-ville de Bourg-Madame, qui accueille en outre à ce jour un restaurant Mac-Donald's, a été raccordée à ladite STEP sans que le Consell Comarcal en ait été informé et ait donné son accord, ce qui aggrave la saturation.

Et pour cause.

(ii) En deuxième lieu et en effet, la STEP ne peut qu'être saturée eu égard au fait les communes françaises autorisées à s'y raccorder ne peuvent le faire qu'à hauteur de 11000 équivalent-habitant (EH).

Or, en 2019, selon les chiffres de l'INSEE, elles ont déjà dépassé ce seuil et ce, en dépit de ce qu'indiquent les annexes sanitaires modifiées après l'enquête publique en évoquant, de surcroît, la situation à l'horizon du PLUi, ce qui est d'autant plus étonnant :

Situation finale attendue à l'horizon PLUi :

Le tableau ci-après indique la population attendue à l'horizon du PLUi et le compare à la capacité maximale réglementaire acceptée par la station d'épuration :

Station d'épuration de PUIGCERDA		
Capacité réglementaire	maximale	11000 EH
Rejet actuel (2015)		9106 EH
Rejet à l'horizon du PLUi (en haute saison)		10133 EH
Capacité nominale hydraulique (m3/j)		8300
Rejet à l'horizon du PLUi (en haute saison) (m3/j)		612

Commentaire : A l'horizon du PLUi, en période de haute fréquentation, le nombre d'équivalents habitants serait inférieur à la valeur de rejet réglementaire.

Extrait des annexes sanitaires (p. 221)

Pour s'en convaincre, il suffit d'additionner le nombre des populations vivant à l'année sur le territoire et **d'y ajouter les résidents secondaires et touristiques.**

En comptant seulement ces derniers, c'est-à-dire en omettant de prendre en compte les hôtels et autres bâtiments à vocation économiques, on s'aperçoit que le seuil autorisé de 11000 EH est pulvérisé.

Forcément, le potentiel d'accueil sera d'autant plus dépassé à l'horizon du PLUi querellé.

Les chiffres fournis par l'INSEE pour 2019, qui sont les plus récents, sont parfaitement clairs à ce sujet.

En considérant le nombre d'habitants à l'année plus les résidences secondaires (au moins occupées par deux personnes), on aboutit à un nombre d'habitants raccordés égal à plus de 12 000.

La Cour pourra elle-même opérer le calcul en additionnant le nombre d'habitants des communes concernées et, partant du postulat que les résidences secondaires sont occupées par au moins deux personnes, le nombre de résidents secondaires.

(iii) En troisième lieu, les chiffres donnés dans le contrat rivière du Sègre (**pièce n° 34**), quoique plus anciens, n'en sont pas moins édifiants.

Sont distingués les lits marchands des lits non marchands, dont il est donné une définition :

b) Population touristique

Source : Comité de Développement Touristique des Pyrénées-Orientales (CDT66) – Données 2013

Les données 2013 du CDT 66 concernent les capacités d'accueil des « meublés de tourisme », « hébergements collectifs », « hôtelleries de plein air » : campings, et des « villages vacances » ainsi que le nombre de logements des « résidences de tourisme », et le nombre de chambres des « hôtels-restaurant ». Cette capacité d'accueil est appelée « **lit marchand** ».

NB : les données sur les « chambres d'hôtes » étant incomplètes, elles ne sont pas intégrées au calcul de l'estimation de la population touristique maximale.

Les données des résidences secondaires (donnée 2009) sont issues de l'INSEE. Cette capacité d'accueil est appelé « **lit non marchand** »

Afin d'estimer la capacité totale touristique, un ratio de 3 personnes est appliqué à chaque logement, et un ratio de 2 personnes pour les chambres.

Extrait de la pièce n° 34 (p. 40)

Ceux-ci sont ensuite quantifiés :

Commune	Lit marchand	Lit non marchand	Pop. Touristique max.	Ratio entre Pop. Max et Pop. Perm.
Angoustrine-Villeneuve les E	144	951	1095	2,7
<i>Bolquère (hors du Canton)</i>	2401	8241	10642	14,7
Bourg Madame	204	1524	1728	2,4
Dorres	75	453	528	4,1
Egat	160	576	736	2,6
Enveitg	194	1293	1487	3,2
Err	377	1509	1886	3,9
Estavar	266	1908	2174	6,1
Eyne	159	1926	2085	17,8
Font Romeu - Odeillo - Via	3959	12609	16568	9,8
Latour de Carol	194	873	1067	3,6
Llo	19	378	397	3,6
Nahuja	28	228	256	4,8
Osséja	157	2451	2608	2,8
Palau de Cerdagne	76	861	937	3,2
Porta	0	504	504	4,5
Porté Puymorens	313	918	1231	10,5
Saillagouse	484	1767	2251	3,2
Sainte Léocadie	0	1392	1392	10,9
Targasonne	110	381	491	3,4
Ur	93	567	660	2,8
Valcebollère	40	141	181	5,3
TOTAL CERDAGNE française	9453	41451	50904	5,4

TABLEAU 10 : ESTIMATION DE LA POPULATION TOURISTIQUE EN CERDAGNE FRANÇAISE

Ibid.

Il s'ensuit donc, que les communes raccordées à la STEP de Puigcerdà, le sont à hauteur de 12 111 personnes.

Chiffre qui a nécessairement augmenté depuis et qui, compte tenu des prévisions retenues par le PLUi, sera encore plus important.

Par voie de conséquence, l'ensemble des nouvelles zones 1AU des communes raccordées à cette dernière, à savoir Bourg-Madame, Ur, Dorres, Angoustrine, Onzès, Estavar (et Bajande, qui lui est rattaché), Saillagouse (et Ro, qui lui est rattaché), Llo, Err et Sainte-Léocadie sont entachées d'une évidente erreur manifeste d'appréciation (v. les OAP sectorielles, **pièce n° 26**).

Elles devaient, pour cette raison, être au moins classées en zone 2AU, ce qui n'est pas le cas.

L'absence d'harmonisation avec les autorités catalanes justifiera de plus fort la censure à venir.

CONCLUSIONS

Les associations Bien Vivre en Pyrénées Catalanes, Cerca Nature, Charles Flahault, Groupe ornithologique du Roussillon et Mountain Wilderness persistent de plus fort dans leurs conclusions.

Fait à Toulouse, le 9 janvier 2023

Frédéric BALAGUER

Avocat à la Cour

