

N°s 375814, 375836, 375837
375924, 375993, 381895
381897

Commune de Maisons-Laffitte
et autres

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 7 octobre 2015
Lecture du 2 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Après une première tentative infructueuse de révision en 2005-2008, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France du 26 avril 1994 a de nouveau été mis en révision par le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011¹, dans le nouveau contexte issu de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Le projet de schéma a été adopté par le conseil régional le 18 octobre 2013, puis approuvé par un décret en Conseil d'Etat le 27 décembre 2013. Vous êtes saisis de sept requêtes émanant de collectivités, d'associations et de simples particuliers, qui vous demandent l'annulation totale ou partielle de ce décret.

Disons un mot de l'enjeu exact des recours. Formellement, le SDRIF, dont vous êtes saisis, est constitué d'un ensemble de six fascicules aux intitulés divers. En réalité, la force normative du SDRIF est toute entière concentrée dans son fascicule n°3, intitulé « orientations réglementaires et carte de destination générale des différentes parties du territoire ».

Ce sont ces deux documents, un texte et une carte, qui remplissent la mission assignée au SDRIF par l'art. L. 141-4 du code de l'urbanisme : déterminer « *la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection (...) de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements (...) la localisation préférentielle des extensions urbaines [et des activités]* ». Ils sont au centre des débats.

*

*

*

¹ Le III de l'article 1er de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 prévoyait que, par dérogation au neuvième alinéa de l'article L. 141-1 du CU, le décret prévu au II de l'article 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris vaudrait nouvelle mise en révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France. Cette révision s'est déroulée dans des conditions partiellement dérogatoires à la procédure prévue par l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme alors applicable : pas de proposition préalable des personnes publiques associées, qui ont simplement rendu un avis ; approbation par décret en Conseil d'Etat – cette procédure étant en principe réservée aux hypothèses de désaccord d'un ou plusieurs conseils généraux représentant une certaine proportion de la population régionale.

Nous pouvons en venir aux questions préalables. Les requêtes sont toutes recevables. Les collectivités et établissements de coopération intercommunale de la région, dont les documents d'urbanisme devront être compatibles avec le SDRIF, ont intérêt pour agir (CE, 24 juil. 1981, *Association de défense du site de Sonchamp e.a.*, Rec., n°4816), et sont tous régulièrement représentés. L'objet des deux associations justifie leur intérêt pour agir, leurs actions ont été décidées conformément à leurs statuts, et elles sont régulièrement représentées.

Contrairement à ce que soutient la région, **les conclusions émanant des deux particuliers** – M. A... et Mme F... – **sont recevables.** Vous admettez l'intérêt d'une personne simplement « domiciliée » dans la région pour agir contre le SDRIF ou le schéma d'aménagement de la Corse (au sujet précisément de Mme F... : CE, 30 juil. 1997, *F... et W...*, fiché sur un autre point, n°159648 ; CE, 14 janvier 1994, *Coll. terr. de Corse et C... e.a.*, n°135936, fiché sur ce point en sol. impl). Compte tenu de la portée du SDRIF et de l'intérêt s'attachant à ce que les contestations soient tranchées le plus en amont possible, nous ne voyons pas de raison de revenir en arrière sur cette jurisprudence fermement établie.

Vous admettez les interventions des communes de Trappes et des Essarts-le-Roi.

Une dernière question préalable nous semble devoir être abordée, **celle du statut de la région Ile-de-France.** Avant la loi n° 95-115 du 4 février 1995, le SDRIF était un acte élaboré et approuvé par l'Etat « après avis du conseil d'administration du district de la région d'Ile-de-France ». Désormais, l'art. L. 141-1 du code de l'urbanisme confie à la région elle-même le soin d' « élaborer » le SDRIF « en association avec l'Etat », tout en laissant à l'Etat, par décret, le soin d' « approuver » le schéma. **Le SDRIF est donc désormais une coproduction dans laquelle, en schématisant, la région tient la plume et l'Etat le tampon.** Nous n'avons aucun doute pour vous proposer de regarder la région comme une « partie », tout comme vous regardez comme défenseurs certains quasi-auteurs d'un acte réglementaires (CE, 24 février 2015, *Ass. des producteurs de cinema*, T., n°370629 : signataires d'un accord faisant l'objet d'un arrêté d'extension).

*

*

*

Nous traiterons d'abord les moyens dirigés contre l'ensemble du SDRIF, à commencer par la légalité externe. Nous ferons juste une remarque liminaire : **la procédure d'élaboration du SDRIF, tout comme la forme du document, sont régies de manière exhaustive par les dispositions spécifiques du code de l'urbanisme**, notamment par l'article L. 141-1, dans sa rédaction antérieure à la loi NOTRe (portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République) n° 2015-991 du 7 août 2015, qui étouffera, à l'avenir, la procédure (concl. C. Maugué, *Ass. pour la sauvegarde du site de Trottigny*, p. 9, et J.-C. Bonichot, 27 janvier 1995, S..., inéd., n°131720, p. 4).

Le premier moyen, tiré de ce que **toutes les communes franciliennes auraient dû être consultées**, doit être écarté. L'art. L. 141-1 prévoit limitativement le recueil des avis des conseils généraux, du Conseil économique, social et environnemental régional et des chambres consulaires (CE, 27 janv. 1995, *Association Ile-de-France environnement*, n°137989, au Recueil). En l'absence de QPC, une telle obligation ne saurait découler

directement de l'article 72 de la Constitution. Aucun texte n'imposait que l'avis ou le contreseing du ministre chargé de la culture soit recueilli.

Les moyens suivants visent le **déroulement de l'enquête publique**, qui s'est tenue entre le 28 mars et le 14 mai 2013. Elle devait être réalisée, comme le prévoit l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, selon les modalités de droit commun prévues par le code de l'environnement. Mme F... soutient que **l'avis de mise à l'enquête n'a pas été affiché dans sa commune** - Maisons-Alfort. Elle soutient plus largement que l'avis aurait dû affiché dans toutes les communes. Mais s'agissant des « plans » de niveau régional, comme le SDRIF, l'article R. 123-11 du code de l'environnement prévoit, en plus de la publication dans « deux journaux régionaux ou locaux », l'affichage de l'avis « au minimum » dans les préfetures et les sous-préfetures. L'arrêté du 25 février 2013 du président du conseil régional ouvrant l'enquête prévoyait l'affichage de l'avis d'enquête en préfeture et sous-préfeture et « dans toutes les mairies désignées comme lieux d'enquête », soit une trentaine en tout, dont ne faisait pas partie Maisons-Alfort. La région n'a donc pas fait de zèle. Mais elle s'est conformée au minimum réglementaire.

Le moyen suivant est plus sérieux. Est critiqué le **nombre trop limité de lieux d'enquête**. Sur ce point, l'article R. 123-9 du code de l'environnement ne fixe pas de minimum, et il vous appartient de vérifier pleinement que les modalités d'enquête ont permis aux « personnes (...) intéressées de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les impacts et d'émettre leurs observations » (voyez CE, Ass., 12 avr. 2013, *Ass. stop THT e.a.*, n°342409, au Recueil). On est frappé, à vrai dire, **par la modestie apparente** du dispositif d'enquête, pour un schéma de cette ampleur : l'arrêté désigne 29 communes sur 1187. On est aussi frappé **par la diminution** du nombre de lieux d'enquête par rapport à la précédente tentative de révision, lorsque 187 lieux d'enquête avaient été retenus. Et l'on peut être tenté de faire le lien avec le **faible nombre** de retours du public (2 650 observations et courriers) moitié moins que la fois précédente.

Mais pour deux raisons, nous vous proposerons d'écarter le moyen. D'une part, il nous semble nécessaire de **tirer toutes les conséquences de la mise à disposition du dossier d'enquête sur un site internet**, avec possibilité d'y laisser des observations, comme le prévoit l'art. R 123-9 du code de l'environnement, et ce, dès lors que l'avis d'ouverture faisait effectivement mention de l'existence de ce site. D'autre part, si les modalités traditionnelles de consultation ne doivent pas être remises au second plan pour autant, **le maillage territorial nous paraissait en tant que tel suffisant**, surtout dans le cœur d'agglomération urbanisé et bien desservi en transport. Et, contrairement à ce que soutient Mme F..., **les jours et horaires d'ouverture** sont conformes aux exigences de l'article R. 123-10. Le cumul de ces deux modalités, et le bouclage avec les mentions de l'avis d'enquête, est décisif. La commission a d'ailleurs relevé dans son rapport (p. 725) que l'enquête s'était déroulée dans des conditions *globalement satisfaisantes*.

Nous pouvons en venir **au contenu du dossier d'enquête**. La commune de Maisons-Laffitte soulève un moyen, **délicat, tiré de l'absence de la « note de présentation non technique »**, c'est-à-dire de la présentation « grand public » du projet de SDRIF. L'article L. 123-12 du code de l'environnement, exige en effet que le dossier d'enquête comprenne « une note de présentation non technique, dans la mesure où ces éléments ne figurent pas déjà au dossier requis au titre de la réglementation spécifique du projet ». Cette exigence nous semble valable pour le SDRIF, alors même qu'il s'agit d'un « plan » et non à proprement parler d'un

« projet »². En outre, la « réglementation spécifique » au SDRIF ne prévoit pas de document équivalent.

Or aucun document portant cet intitulé n'était présent dans le dossier d'enquête, dans sa composition mentionnée dans l'arrêté d'ouverture. Il faut donc rechercher si la chose s'y trouvait sous un autre nom. Peut-il s'agir, comme le soutient la région, du « résumé non technique » prévu au 7° de l'article R. 141-1 du code de l'environnement ? Non, car il s'agit du résumé de la seule évaluation environnementale. Peut-il s'agir, comme le soutient le ministre, du fascicule n°1, intitulé « vision régionale » ? Non, sauf à vider de sens l'article L. 123-12. Ce bref document est une introduction, qui ne parle pratiquement pas du projet de SDRIF lui-même, sauf pour évoquer les objectifs poursuivis, et encore en des termes très généraux. Aucun des autres éléments composant le dossier d'enquête, selon l'arrêté d'ouverture, ne nous semble faire l'affaire.

Enfin, un seul document a réellement le contenu exigé : la « brochure de synthèse », élaborée dès mars 2013, avant le début de l'enquête, à la demande du président de la commission d'enquête, et qui est devenue partie intégrante du SDRIF après l'enquête..

La difficulté est que ce document, qui n'était pas mentionné dans l'avis d'ouverture, n'a pas été mis à disposition sur les lieux d'enquête, physiquement, dès le 1^{er} jour. Un exemplaire a été déposé sur chaque lieu au cours de la 1^{ère} semaine d'avril, soit quelques jours plus tard. Mais ce retard est modéré, s'agissant d'une enquête initialement programmée pour quatre semaines, puis prolongée de deux semaines. Et la brochure a immédiatement été mise à disposition sur le site internet. Certes, il est soutenu que le site a depuis été désactivé, rendant cette vérification impossible. Mais nous ne voyons pas de raison valable d'en douter dès lors notamment qu'il n'est pas soutenu que ce document n'y aurait pas figuré. Dans ces conditions, et en l'absence de tout élément laissant penser que cette irrégularité aurait nuit à l'information du public, ou été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête, **vous pourrez juger qu'elle n'a pas vicié la procédure, en application de vos jurisprudences *Ocréal* (CE, 14 oct. 2011, n° 323257, aux Tables) et *Commune de Noisy-Le-Grand* (CE, 3 juin 2013, n° 345174, aux Tables).**

Les deux moyens suivants vous retiendront moins. Contrairement à ce que soutient Mme F..., le dossier ne devait pas comporter d'**étude d'impact**, ni de « **zoom** » local, au niveau de chaque commune, de la carte de destination générale des territoires.

Le moyen suivant nous permet d'en venir à **l'issue de l'enquête. Selon la commune de Maisons-Laffitte, le projet aurait fait l'objet, après l'enquête, de modifications irrégulières**, parce qu'elles ne procédaient pas exclusivement de l'enquête, mais des avis des personnes publiques, et parce qu'elles remettaient en cause l'économie générale du schéma.

Le code était muet, avant la loi NOTRe, sur le régime des modifications du projet de SDRIF après enquête. Mais nous relevons que, s'agissant des plans locaux d'urbanisme, le silence des textes, à certaines époques, ne vous a pas empêché d'encadrer ces modifications

² Ce doit être une erreur de plume car pour les enquêtes publiques uniques mentionnées aux articles L. 123-6 et R. 123-7, la note de présentation non technique est prévue pour les « projets, plans, programmes », et l'on ne voit pas pourquoi le législateur aurait entendu prévoir un régime distinct pour le droit commun des enquêtes publiques.

par deux conditions : elles ne doivent pas affecter l'économie générale du projet, d'une part, et « procéder de l'enquête », c'est-à-dire avoir un lien avec les débats et les résultats de l'enquête (CE, 12 mars 2010, *Lille métropole communauté urbaine*, n°312108, aux Tables sur ce point). Vous appréciez ce lien avec souplesse : une modification visant à tenir compte de l'avis des personnes publiques associées est regardée comme « procédant » de l'enquête dès lors que ces avis étaient joints au dossier d'enquête : CE, 17 juil. 2013, *Sté immobilière Lacroix*, n°348325, inédite.

Ce régime nous semble transposable. Il s'agit juste de tirer les conséquences de l'idée que toute enquête publique, quel qu'en soit l'objet, doit être utile – d'où l'autorisation des modifications - et incontournable – d'où leur encadrement. Vous pourrez donc juger que le projet de SDRIF peut subir des modifications dès lors qu'elles n'en affectent pas l'économie générale et procèdent de l'enquête ou, si vous préférez assouplir directement la formulation de cette dernière condition plutôt que de l'appliquer ensuite avec souplesse, qu'elles visent à tenir compte des avis joints au dossier d'enquête ou des résultats de l'enquête.

Vous écarterez alors la première branche du moyen, qui critique le principe même de la prise en compte des avis des personnes associées. La seconde branche, elle, manque sa cible. Réécrire le résumé non technique de l'évaluation environnementale, ce n'est pas modifier le SDRIF lui-même. Pour le reste, la commune indique que des modifications ont dépassé les limites de l'acceptable, sans apporter de précisions – alors qu'elle aurait été en mesure de le faire, l'ensemble des modifications ayant été annexées à la délibération du conseil régional adoptant le schéma.

Le dernier moyen transversal de légalité externe, tiré de **l'irrégularité des délibérations du conseil régional du 25 octobre 2012 – arrêtant le projet de SDRIF avant enquête – et du 18 octobre 2013 – adoptant le projet de SDRIF – ne pourra qu'être écarté.** L'instruction a permis d'établir que, conformément à l'art. L. 4132-18 du CGCT, **les élus ont bien été informés, plus de douze jours avant la séance, de la mise à disposition des documents nécessaires sur un portail électronique. Et le contenu des rapports de présentation est tout à fait suffisant.**

*

Nous pouvons à présent en venir aux **moyens de légalité interne dirigés contre l'ensemble du schéma** et, à titre liminaire, vous dire un mot **du corpus de règles de fond opposables au SDRIF.** L'article L. 141-4 impose deux séries d'exigences. D'abord, il impose le respect des « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues » au livre Ier de la partie législative du code de l'urbanisme. Ensuite, il énumère un certain nombre de contraintes, que le SDRIF doit « respecter » - les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général, les opérations d'intérêt national - et d'autres que le schéma doit seulement « prendre en compte », dont les schémas sectoriels, sur lesquels nous reviendront. **Tel est le corpus qui nous guidera.**

Une première série de moyens critiquent **le parti général de densification des espaces urbanisés et l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.** C'est l'une des lignes directrices du SDRIF, qui fait l'hypothèse d'un maintien du poids relatif de l'Île-de-France dans la population nationale. Cela suppose de permettre l'accueil de 0,8 à 1,8 millions

d'habitants en plus à l'horizon 2030. A cette fin, le schéma utilise deux leviers, prioritairement la densification des espaces déjà urbanisés et, à titre complémentaire, l'urbanisation de nouveaux secteurs. M. A... et Mme F... insistent sur les incidences négatives en termes de paysages, d'état des sols, de réseaux et de qualité de vie. M. A... illustre son propos en décrivant les difficultés, y compris financières, de la commune de Bussy-saint-Georges, dont la population a été multipliée par cinq en vingt ans. Le schéma s'en trouverait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dans l'absolu et au regard des objectifs fixés par l'article L. 110 du code de l'urbanisme.

Si les questions soulevées renvoient à des choix politiques tout sauf évidents en opportunité, **le contrôle juridictionnel ne peut être que restreint et tenir compte du large pouvoir d'appréciation des auteurs du SDRIF**. Cette retenue doit prévaloir pour les choix opérés localement et, à plus forte raison, pour les grands choix à l'échelle régionale. Pour citer les conclusions de Christine Maugué sur la décision *F...* de 1997, n'encourent la censure que « des incohérences manifestes ou des partis d'aménagement réellement déraisonnables ».

Aucun de ces deux écueils n'est caractérisé. Le SDRIF vise à concilier l'objectif de construction de logements – 70 000 par an selon la loi relative au Grand Paris - et l'objectif de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles, posé par la loi dite Grenelle I, par l'article L. 141-1 et par l'article L. 110 dont se prévaut M. A.... Aucune incohérence manifeste, donc. En outre, les objectifs de densification font l'objet d'une gradation fine, selon la distance aux gares et d'autres paramètres, avec une dispense pour les espaces dépassant déjà certains seuils. Quant à l'urbanisation de nouveaux secteurs, elle est subordonnée à une évaluation locale des besoins, doit être « maîtrisée » et articulée avec les moyens de transport. Globalement, si le SDRIF repose sur un postulat qu'il est permis de questionner, celui de la « bonne densité », il ne lance pas une course effrénée à la densification excédant les bornes du manifestement déraisonnable.

M. A... soutient ensuite qu'en faisant le choix de la croissance démographique de l'Ile-de-France, sans se coordonner avec les autres régions, les auteurs du SDRIF ont **méconnu le « principe d'harmonisation » posé par ce même article L. 110**. Cet article précise en effet que « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ». Vous avez déjà franchi le pas et **admis l'opérance d'un tel moyen** à l'encontre d'une décision d'urbanisme prise par une collectivité au regard des choix faits antérieurement par une autre collectivité (CE, Sect. 3 juil. 1998, *Préfet des Yvelines*, n° 132250, au Recueil). Mais il faut souligner que le SDRIF est, en lui-même, au sein de la région, un outil d'harmonisation normative (P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Hypercours, 5e éd., 2013, p. 73). Et il ne ressort pas des pièces du dossier que, eu égard aux orientations retenues, il méconnaîtrait cette exigence. La tension entre le SDRIF et les autres régions serait plus nette s'il avait fait le choix de la décroissance démographique.

Toujours dans les moyens transversaux de légalité interne, M. A... et l'association Préservons Marolles invoquent **la méconnaissance, par les auteurs du SDRIF, du principe d'équilibre posé par l'art. L. 121-1 du code de l'urbanisme** – équilibre entre renouvellement urbain, utilisation économe des espaces naturels et sauvegarde du patrimoine bâti remarquable. Mais **ce moyen est inopérant**. Certes, l'article L. 121-1 figure dans le livre 1er du code de l'urbanisme. Certes, il constitue une règle générale d'urbanisme à caractère obligatoire. Mais cet article L. 121-1 restreint lui-même son champ d'application à **certains**

documents d'urbanisme qu'il énumère limitativement : les SCOT, les PLU, les cartes communales. Le SDRIF n'y figure pas, et nous voyons mal comment vous pourriez lever prétoriennement un tel verrou législatif.

Le dernier moyen transversal de légalité interne, invoqué par M. A..., est **tiré de l'imprécision de la carte générale de destination des différentes parties du territoire**. Force est de constater que cette carte au 150 000ème, qui est l'un des deux documents essentiels du SDRIF, est imprécise. Sa charte graphique, recourant à des aplats de couleur variable, parfois recouverts de petites pastilles, pour figurer les différents types de destinations, laisse effectivement planer un doute sur la délimitation exacte, au niveau local, des différents secteurs : espaces agricoles, espaces naturels, espaces déjà urbanisés, etc. Est-elle pour autant à ce point génératrice d'incertitudes voire d'insécurité juridique pour les auteurs des PLU, qui ne sauront pas où faire passer exactement les frontières entre secteurs, qu'elle en serait illégale ?

Nous nous sommes interrogés sur l'opérance de ce moyen. Il est de jurisprudence ancienne, et constante, que le flou des limites entre zones n'entache pas d'illégalité un document d'urbanisme (CE, 21 oct. 1992, *Mme D... et Consorts Q...*, n° 109150, aux Tables) L'imprécision vous conduit soit à interpréter le document (CE, 31 juil. 1996, *L...*, n° 144990, aux Tables) ; soit à juger le document inopposable (CE, 29 déc. 2000, *Mme G...*, N° 206685, aux Tables, pour un plan d'exposition au bruit). Mais il n'est pas interdit de considérer qu'une carte trop imprécise ne remplirait pas la mission assignée au SDRIF par la loi, à savoir déterminer la destination générale des parties du territoire et localiser les infrastructures, équipements et activités.

En tout état de cause, le moyen ne peut qu'être écarté. **L'imprécision de la carte, qui est assumée par ses auteurs, nous paraît souhaitable en droit, et acceptable en l'espèce**. Le code de l'urbanisme n'exige rien de particulier sur l'échelle des documents graphiques. Mais le code est clair sur la vocation et la portée du SDRIF. Il s'agit d'un document général, certes non stratosphérique, mais stratégique. Comme le rappelait l'avis, publié (EDCE 1991 p. 391) de la section des travaux publics du 5 mars 1991, la force normative du SDRIF s'attache à des « options fondamentales et des objectifs essentiels ». Ce n'est pas sa vocation d'entrer dans les détails. Quant à sa portée, l'article L. 141-1 exige des documents inférieurs un simple rapport de compatibilité. Nous en déduisons, en faisant nôtres les termes de l'avis de 1991, que s'il est permis au SDRIF de comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités – c'est tout l'objet de cette carte que de sectoriser la région - « il ne saurait cependant entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître [sa] place respective (...) et celle des autres documents d'urbanisme ». L'essentiel est que l'imprécision ne soit pas une marge d'incertitude, mais une marge de liberté permettant aux PLU de tracer finement les frontières.

*

*

*

Nous en avons terminé avec l'examen des moyens transversaux. Nous pouvons en présent à venir aux trois groupes de moyens spécifiques à certaines parties du décret.

*

Le premier ensemble de critiques ciblées émane des communes de Coignières, Trappes et des Essarts-le-Roi, ainsi que de l'association Groupe de travail A 12 par le vallon du Pommeret. Ce premier groupe de moyens, très argumenté, vise ce qui est selon les requérants et intervenants le **grand absent du SDRIF**, à savoir le **projet de prolongement de l'autoroute A 12**.

Les communes de Trappes, notamment, et Coignières, sont traversées, et littéralement coupées en deux par la route nationale (RN) 10, ce qui occasionne des nuisances considérables. Le projet, évoqué depuis 1965, c'est-à-dire depuis les débuts de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, viserait à doubler et désengorger la RN 10, en prolongeant l'A 12 depuis Bois d'Arcy, au nord-est de Trappes jusqu'à la commune des Essarts-le-Roi, une dizaine de kilomètres au sud-ouest. Mais ce projet est un serpent de mer. Mentionné dans les précédents SDRIF, il a fait l'objet d'un débat public en 2006, suivi le 24 octobre 2006 d'une décision ministérielle retenant « le principe » du prolongement. Depuis, non seulement le projet n'a pas avancé, mais il n'est même plus évoqué par le présent SDRIF. Les requérants et intervenants cherchent à saisir cette absence par de nombreux moyens, de légalité externe et interne, que l'on peut regrouper **en trois blocs**.

Le **premier angle d'attaque**, celui de la commune de Trappes, consiste à **imputer l'omission de ce projet non pas au SDRIF lui-même, mais au « porter à connaissance » de l'Etat**, c'est-à-dire au document de septembre 2011 par lequel le préfet a transmis à la région « des informations concernant les différents éléments normatifs qui s'imposent au SDRIF ». Selon la commune, le prolongement de l'A 12 aurait dû figurer dans ce document, au lieu du projet, de moindre envergure, de simple requalification de la RN 10. Cette omission entacherait d'illégalité le « porter à connaissance » et, par suite, le SDRIF.

Sans revenir sur les différents moyens invoqués par la commune à l'encontre du « porter à connaissance », **cette exception d'illégalité nous paraît inopérante**. Non pas parce que les critères de votre décision de section *Sodemel* ne seraient pas remplis, ou parce que l'enchaînement des décisions n'aurait pas le caractère d'une opération complexe. Mais, plus radicalement, parce que **ce document n'est pas, à nos yeux, acte décisoire**, pas même une « mesure préparatoire », dont les vices entacheraient d'irrégularité la procédure. Cet acte, dont l'existence n'était prévue par aucun texte avant la loi NOTRe, nous paraît constituer **une simple mesure d'information** (à l'instar de la communication aux collectivités locales de « l'état de notification » des bases d'imposition des taxes locales, CE, 1er oct. 1993, *Commune de Trédaniel*, n° 115873, A ; rappr. CE, 23 juil. 2003, *CFE-CGC*, n° 242155, B). Certes, le caractère erroné de son contenu peut sans doute entacher d'illégalité le SDRIF, mais au titre d'un vice propre du SDRIF qui se le serait imprudemment approprié (rappr. CE, 26 juin 1989, *EdF*, n° 67977, B).

Nous vous proposons donc, sans rien perdre de la substance de l'argumentation de la commune de Trappes, de rediriger sa contestation contre le SDRIF lui-même.

D'où le deuxième angle d'attaque : **les auteurs du SDRIF devaient-ils, à un titre ou à un autre, impérativement tenir compte, au titre des diverses contraintes s'imposant à eux, du projet de prolongement de l'A 12** - l'omission du projet affectant alors tant la légalité interne du SDRIF que, par ricochet, toute la procédure amont, en particulier d'enquête publique ?

Les écritures se focalisent sur **la décision du 24 octobre 2006**, par laquelle le ministre des transports a retenu le « principe » de ce prolongement. Il s'agit de la décision, prévue à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, par laquelle la personne publique responsable d'un projet se prononce à l'issue du débat public sur le « principe et [les] conditions de la poursuite du projet ». Cette décision est-elle opposable au SDRIF ?

Il nous semble que non. D'abord, parce que la charge normative de ce type de décision est très limitée. Comme vous l'avez jugé (CE, 28 déc. 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287, aux Tables p. 1007), cet acte a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public, il n'implique pas par lui-même la réalisation du projet. Le bien-fondé de l'opération ne peut d'ailleurs être contestée qu'à l'occasion du recours contre les actes ultérieurs qui auront, eux, pour objet de l'autoriser. Par ailleurs, cette décision n'entre dans aucune des catégories d'éléments dont l'article L. 141-1 du CU impose le respect ou la prise en compte. Il ne s'agit ni d'une servitude d'utilité publique, ni d'une opération d'intérêt national, ni d'un « projet d'intérêt général » notion qui renvoie aux projets qualifiés d'intérêt général en application de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, et à eux seuls.

Il nous semble donc que le SDRIF n'avait pas impérativement à tenir compte de la décision du 24 octobre 2006. Vous n'aurez donc pas à prendre parti sur le point de savoir si cette décision de principe a ou non été abrogée, ou si elle est ou non devenue caduque. En effet, même non abrogée et non caduque, rien n'en imposait sa prise en compte en tant que telle.

Les auteurs du SDRIF **devaient-ils tenir compte de ce projet à un autre titre ?** L'art. L. 141-4 impose de prendre en compte les « schémas des services collectifs » et les « schémas sectoriels » de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. La déclinaison transports de ces schémas a eu une histoire administrative et légistique tourmentée, dont nous ferons l'économie. Nous dirons juste que le Schéma national des infrastructures de transports, aujourd'hui prévu à l'art. L. 1212-1 du code des transports, est l'héritier lointain du schéma directeur routier national, qui était un « schéma sectoriel ».

Il nous semble important que vous jugiez que **le SDRIF doit bel et bien prendre en compte les orientations du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)**. D'abord, pour donner une portée utile à la référence, datée, aux schémas sectoriels, qui figure à l'art. L. 141-4 du code de l'urbanisme. Ensuite, parce que ce schéma a, selon l'article L. 1212-1 du code des transports, vocation à servir de « référence » aux collectivités publiques dans la programmation de leurs infrastructures. Certes vous avez jugé que les orientations du SNIT sont « par elles-mêmes dépourvues de portée normative » (CE, 17 oct. 2013, *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame des Landes et autres*, n° 358633, C). Mais que le SNIT ne puisse pas être opposé à un projet spécifique est une chose, qu'il puisse être ignoré dans un exercice de planification comme le SDRIF, ce ne serait pas de bonne administration.

En l'espèce, la configuration est particulière, dès lors qu'il n'existait, lors de l'élaboration du SDRIF, qu'un avant-projet de SNIT, qui ne mentionnait pas le prolongement de l'A 12. Et il est précisément reproché aux auteurs du SDRIF d'avoir commis une erreur de droit en se fondant sur un simple avant-projet. Cette critique doit être écartée.

L'Etat et la région ne se sont pas sentis liés en droit. Cet avant-projet n'était qu'un élément de fait, parmi d'autres, révélant que le projet n'était plus d'actualité. Surtout, au-delà des catégories juridiques de l'art. L. 141-4, le SDRIF commettrait une erreur de fait en intégrant un projet de cette ampleur qui serait abandonné ou durablement mis entre parenthèses.

Ajoutons, pour terminer sur ce volet procédural, que **l'absence de mention du projet A 12 n'entache pas non plus d'insuffisance l'évaluation environnementale.** L'article R. 141-1 du code de l'urbanisme n'impose pas la mention d'options alternatives qui n'ont pas été réellement envisagées (rapp., par analogie, CE, 28 juil. 2000, *Consorts E... et autres*, n° 170564, B).

Il reste à examiner le troisième angle de contestation : à défaut de devoir tenir compte de l'A 12, parmi les contraintes extérieures s'imposant à lui, le SDRIF devait-il le prévoir lui-même, de son propre mouvement ?

Ce moyen nous semble opérant. Certes, il tend, en quelque sorte, à « forcer la main » à l'Etat en inscrivant une infrastructure que celui-ci ne souhaite pas réaliser. Et il miroite avec votre refus, en matière de projet d'infrastructures, de rechercher si un projet alternatif aurait présenté un meilleur bilan d'utilité publique. Mais un tel contrôle nous semble conforme à la lettre de l'article L. 141-1 qui confie au SDRIF le soin de « détermine[r] la localisation des grandes infrastructures de transport ». Il est aussi conforme à son esprit : **le SDRIF, sur le volet infrastructures, n'est pas un outil de programmation, mais l'expression d'une vision du territoire.** Il contraint les autres personnes publiques à ne pas compromettre cette vision mais ne crée pas d'obligation de faire. Le choix de faire incombe à chaque personne publique dans son domaine de compétences, à l'Etat pour les autoroutes (cf. CE, 6 nov. 2000, *Commune d'Emerainville et autres*, n° 210695, C).

Mais s'il est opérant, ce moyen ne peut donner lieu, tout au plus, qu'à un contrôle très retreint, car vous ne sauriez vous substituer à l'autorité administrative. A ce titre, on ne peut que partager le diagnostic de la commune de Trappes, en soulignant les nuisances considérables provoquées par la RN 10, route 2 fois 2 voies qui brise en deux les villes traversées, en particulier Trappes, en milieu urbain, et qui voit passer chaque jour de l'ordre de 80 000 véhicules dont 40 % de poids lourds. On ne peut aussi que comprendre l'impatience – le mot est faible – des habitants et des élus devant cette arlésienne, évoquée depuis 1965.

Cependant, le bilan du débat public qui s'est tenu en 2006 démontre aussi **toute la difficulté à trouver une solution**, entre tranchée ouverte en milieu urbain, passage souterrain ou passage par le vallon du Pommeret, dans le parc naturel régional de la Haute vallée de Chevreuse. Il est également soutenu en défense que ce projet a été jugé contradictoire avec les orientations du Grenelle de l'environnement. D'où le seul projet, retenu finalement, de requalification de la RN10 en boulevard urbain pour améliorer son intégration dans le territoire qu'elle traverse.

Il nous semble donc que le moyen d'erreur manifeste d'appréciation devra être écarté. **Ce silence du SDRIF ne ferait pas obstacle à ce que l'Etat, s'il changeait d'avis réactive le projet – l'Etat peut forcer la révision du SDRIF. Mais ce silence n'est aujourd'hui, en droit, pas condamnable.**

*

La deuxième série de contestations ciblées émane de deux communes, Maisons-Lafitte (Yvelines) et Marolles-en-Brie (Val de Marne), qui reprochent en substance au SDRIF de leur imposer des objectifs de densification incompatibles avec les réalités locales. **Elle vous permettra d'éclairer utilement, pour les décideurs locaux, la portée réelle du SDRIF.**

Il nous faut tout d'abord vous familiariser avec **la manière dont les espaces déjà urbanisés sont traités par le SDRIF**. Le SDRIF distingue schématiquement les quartiers à densifier à proximité des gares, définis par un rayon de 1 000 mètres autour d'une gare ; et les espaces urbanisés à optimiser, qui sont tous les autres secteurs déjà urbanisés mais éloignés de plus de 1 000 mètres d'une gare. Dans les quartiers à densifier près des gares, les documents locaux d'urbanisme doivent permettre une augmentation de la densité des espaces d'habitats, et de la densité humaine, de 15 % à l'horizon 2030. Dans les espaces urbanisés à optimiser, l'objectif est de + 10 %. Ces deux types de secteurs sont matérialisés par des aplats blancs recouverts de micro-pastilles rose saumon foncé, pour les premières, rose saumon clair, pour les secondes.

Venons-en aux critiques de la commune de Maisons-Laffitte. Elle invoque principalement deux séries de contraintes, qui rendraient manifestement irréalisables les objectifs de densification qui lui sont assignés. Les premières tiennent à **la morphologie du tissu urbain**, caractérisée par la présence du « petit parc » et du « parc », deux ensembles très peu denses qui recouvrent de vastes propriétés privées et des espaces gérés par une association syndicale. Les autres contraintes tiennent à **l'application de la législation sur les monuments historiques** situés dans cette partie de la commune. Or, environ 1/3 du territoire de la commune, dont une portion du « petit parc » et un îlot du « parc », sont soumis à l'objectif de 15 %. D'autres portions du parc sont soumises à l'objectif de 10 % - le reste du « parc » étant figuré en espace vert.

Sans sous-estimer le particularisme de Maisons-Laffitte, nous ne voyons pas d'erreur manifeste d'appréciation. Le degré réel de contrainte du SDRIF ne doit être ni minimisé, ni dramatisé. Nous ferons cinq remarques. Premièrement, pour rappeler le simple rapport de compatibilité exigé des documents inférieurs. Deuxièmement, pour souligner que les orientations réglementaires du SDRIF imposent aux PLU et SCOT de *permettre* la densification des espaces urbanisés, pas nécessairement de réaliser la densité maximale, qui est tributaire des initiatives privées. Troisièmement, pour dire que la densification repose sur une palette d'outils, dont les règles de hauteur ou de distance, et ne se résume pas à l'extension des emprises au sol. Quatrièmement – c'est essentiel - les objectifs de densification sont mesurés à l'échelle de l'ensemble des espaces urbanisés de la commune, pas de chaque microquartier. C'est donc l'office des PLU, au plus près du terrain, de délimiter les secteurs où les nouvelles règles s'appliqueront et d'y moduler l'usage des outils de densification pour respecter l'objectif, globalement sur la commune. Cinquièmement : la législation sur les monuments historiques est contraignante, mais n'implique ni inconstructibilité ni intangibilité. Et le SDRIF lui-même prévoit la prise en compte des « éléments d'urbanisation traditionnelle » et des « caractéristiques paysagères ».

Si l'on se déplace des Yvelines au Val-de-Marne, et au cas de la commune de Marolle-en-Brie le moyen de violation de l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme doit être écarté pour les mêmes raisons. Les contraintes liées aux monuments historiques y sont

réelles. Mais il ne ressort pas du dossier qu'elles rendraient les objectifs de densification de la commune manifestement intenables.

M. A... soulève un ultime moyen tiré **d'inexactitudes matérielles dans le positionnement des micropastilles d'urbanisation**. La carte aurait omis de « pastiller » certaines zones, pourtant urbanisées, et, à l'inverse, des espaces naturels auraient été affublés de micropastilles réservées aux espaces urbanisés. Il semble exclu, comme on vous y invite en défense, de se retrancher par principe derrière l'imprécision de la carte, compte tenu des effets contraignants que votre jurisprudence, constante, attache à la représentation graphique de la sectorisation du SDRIF, y compris à l'échelle infracommunale (CE, 15 oct. 2004, *Commune de la Rochette*, n° 227506, inédite ; CE, 3 nov. 2003, *Commune de Luzarches*, n° 230432, inédite). Vous avez déjà annulé des actes méconnaissant les orientations du le SDRIF dans un secteur donné (CE, 25 mai 1995, *Ville de Meudon*, n° 150360, au Recueil). **Pour le dire autrement, c'est une chose que d'admettre l'existence d'imprécisions liées à l'épaisseur du trait. Toute autre chose serait d'accepter que le trait, aussi délibérément imprécis soit-il, soit manifestement mal positionné.** Bien sûr, le SDRIF peut décider de modifier la vocation du secteur. Mais ce n'est pas cela qui est critiqué : lorsque le SDRIF veut modifier la destination d'une zone, il le fait savoir graphiquement (grosses pastilles d'urbanisation ou de densification préférentielle, étoiles d'espaces verts,...) Ici, c'est l'exactitude du fond de carte, censé refléter l'occupation des sols en 2008, qui est en cause.

En l'espèce, cependant, nous vous proposerons d'écarter le moyen au fond. D'une part, les zones urbanisées dans la réalité sont bien représentées sur la carte comme des zones pastillées, même s'il n'y a pas de petite pastille saumon apposée sur chacun des sous-secteurs en cause. C'est un problème d'épaisseur du trait. D'autre part, il ne nous paraît pas problématique que les secteurs décrits comme naturels soient représentés avec des micropastilles d'urbanisation. Le centre d'entraînement du cheval répond la définition large des secteurs urbanisés. La coulée verte n'a pas été individualisée sur la carte en raison de sa faible superficie. Et l'espace boisé au sud-est de Marolles n'est pas un bois d'un seul tenant, mais la jonction d'espaces verts privés. **Surtout, il faut rappeler que rien n'oblige les PLU à prévoir l'urbanisation d'ilots verts non représentés.** D'abord, parce que l'objectif de densification s'apprécie à l'échelle de l'ensemble de la commune. Ensuite, parce que les orientations réglementaires – à lire en stéréo avec la carte - fixent un objectif de préservation des espaces verts même non cartographiés.

*

La troisième série de critiques ciblées, à fronts renversés, émane de collectivités estimant que le SDRIF leur lie excessivement les mains.

La commune de Claye-Souilly, en Seine-et-Marne, et la Communauté de communes de la boucle de la Seine dans les Yvelines (ci-après la CCBS), pointent la même problématique : **un secteur qu'elles comptaient aménager est classé par la carte de destination générale en « espace agricole », classement de nature à compromettre leurs projets.** Concernant la CCBS, il s'agit d'un secteur de 27 hectares, baptisé « Zone de grands équipements », ayant vocation à accueillir un ou plusieurs équipements collectifs, même si pour l'instant cette vocation ne s'est guère concrétisée. A Claye-Souilly, il s'agit d'un secteur d'un peu plus de 13 hectares qui a été utilisé pour accueillir des déblais des travaux la ligne de

TGV Est. La commune dit souhaiter implanter un espace paysager ouvert au public, incluant peut-être une piste de BMX (vélocross).

Il nous semble là aussi impossible de nous retrancher derrière l'imprécision de la carte. Du moins pour le terrain désigné par la CCBS : il est net, sans aucun doute possible, que ce secteur est en « espace agricole ». A Claye-Souilly, les termes du débat sont différents. La convention graphique du SDRIF est que, en dehors de l'agglomération centrale, les espaces ayant une vocation autre qu'agricole d'une superficie de moins de 15 hectares ont, sur la carte, généralement été englobés dans les espaces environnants. Or Claye est hors de l'agglomération centrale, et le secteur a une superficie de 13 hectares. Vous pourriez donc neutraliser la difficulté en jugeant que, concernant Claye, il est loisible aux autorités locales d'urbanisme, si elles estiment à bon droit que ce secteur a actuellement une autre vocation, par exemple d'espace vert et de loisir, ou d'espace naturel, de se conformer aux orientations retenues par le SDRIF pour ces espaces. La carte ne les lie pas, dans cette mesure du moins.

Mais pour le secteur désigné par la CCBS, et pour Claye si vous ne nous suiviez pas sur la lecture de la carte, vous pourriez être tentés d'annuler pour inexactitude matérielle ou EMA. Le classement en espace agricole est plus contraignant que le classement retenu par le précédent SDRIF, en espace urbanisable ou de loisirs. Certes, la qualification d'espace agricole n'interdit pas toute destination étrangère à l'agriculture. Les orientations réglementaires admettent à titre exceptionnel l'implantation d'« ouvrages et installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif de niveau intercommunal ». Mais il n'est pas évident que les deux collectivités puissent s'engouffrer par cette étroite lucarne. Et, s'il loisible aux auteurs du SDRIF de modifier la vocation d'un espace, les deux collectivités démontrent, de manière crédible que ces deux secteurs n'ont actuellement aucune vocation agricole et qu'il est peu réaliste de la leur restituer.

La clé se trouve à nos yeux dans les orientations réglementaires, qui imposent la **préservation** des « espaces agricoles cohérents ». **Il nous semble, a contrario, qu'un espace aujourd'hui non agricole, et ne présentant pas de cohérence pour l'activité agricole, n'est pas soumis à l'impératif catégorique de préservation.** Nous notons, dans le sens de cette interprétation, que les orientations réglementaires sont rédigées de manière bien plus ouverte, pour les espaces agricoles, que pour les espaces boisés et naturels, pour lesquelles aucune condition de ce type n'est posée. De même, il n'est pas anodin de constater que, par rapport au précédent SDRIF, la proportion des espaces agricoles cartographiés a progressé de 38 % à 55 %. L'objectif de préservation des terres encore agricoles est évidemment essentiel. Mais, en contrepartie de cette progression, le schéma trouve aussi selon nous son équilibre dans la possibilité, localement, de rechercher si les terres justifient le degré maximal de protection. Ajoutons que la difficulté tient aussi au choix graphique de faire des espaces agricoles le fond de carte par défaut – aplats jaunes, ce qui peut rendre l'interprétation de la volonté des auteurs du SDRIF, à partir de la seule carte, moins évidentes.

On pourrait nous objecter qu'une telle lecture, qui fait dépendre la portée du SDRIF d'une appréciation au cas par cas de la vocation actuelle des espaces, et de leur cohérence pour l'activité agricole, ne fait que reporter la difficulté sur les documents inférieurs. Mais c'est tout l'esprit du SDRIF que de s'en remettre à cette subsidiarité.

Une autre objection tiendrait au vide juridique qui en résulterait pour ces espaces sans vocation. Mais il appartiendrait aux autorités d'urbanisme compétentes de leur

donner une vocation conforme à ce que les orientations réglementaires autorisent, **selon la vocation actuelle des terrains, leur destination la plus naturelle, et les espaces limitrophes. Il n'y a pas de no man's land dans le SDRIF. Tout espace est soit traité expressément par la carte, soit par la combinaison de la carte et des orientations réglementaires.**

Si vous nous suivez, vous pourrez d'une certaine manière donner raison aux requérantes en écartant leur moyen, par une forme d'interprétation neutralisante. Vous pourrez le faire sans difficulté pour Claye-Souilly, compte tenu de l'enclavement et de la taille du terrain. Et c'est finalement sans trop d'hésitation que nous vous proposerons de faire de même pour la CCBS, compte tenu des caractéristiques de la parcelle et de sa situation à proximité d'un secteur à fort potentiel de densification et d'un secteur d'urbanisation préférentielle.

Par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes et, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées par la région au titre de l'article L. 761-1.