

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1804906

M. A... E...

M. Denis B...
Rapporteur

Mme Julie C...
Rapporteur public

Audience du 8 octobre 2020
Lecture du 27 octobre 2020

68-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires enregistrés le 1^{er} août 2018, le 18 décembre 2018, le 12 juin 2019 et le 5 mars 2020, M. E..., représenté par Me G..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 22 juin 2018 de refus d'abrogation de la délibération du 14 novembre 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Bésayes ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Bésayes d'inscrire à l'ordre du jour d'une future réunion de son conseil municipal l'abrogation du plan local d'urbanisme, dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bésayes la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération du 14 novembre 2017 a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est entachée d'un vice de procédure, en l'absence de réalisation de l'enquête publique prévue à l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme ;
- elle est entachée d'un vice de procédure, la mise en œuvre du vote à bulletin secret prévu à l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales n'étant pas justifiée ;
- le plan local d'urbanisme approuvé est incompatible avec le plan local de l'habitat, s'agissant de l'objectif annuel de production de logement ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale ;

- les zonages AUo2, AUo3, AUo4 et AUf contredisent l'objectif de préservation de la vocation agricole de la commune du plan d'aménagement et de développement durable ;
- le classement de ses parcelles en zone AUf est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par quatre mémoires en défense enregistrés le 17 octobre 2018, le 28 février 2019, le 17 septembre 2019 et le 20 mars 2020, la commune de Bésayes, représentée par Me D..., conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) subsidiairement, à la mise en œuvre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;

3°) à ce que soit mise à la charge du requérant la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le requérant n'a pas intérêt pour agir ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par courrier du 23 septembre 2020, les parties ont été avisées que le tribunal était susceptible de surseoir à statuer sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, s'agissant de l'incompatibilité du plan local d'urbanisme avec le plan local de l'habitat.

Par mémoire enregistré le 29 septembre 2020, la commune de Bésayes a présenté ses observations sur le courrier du 23 septembre 2020.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. B... ;
- les conclusions de Mme C... ;
- et les observations de Me F..., représentant M. E..., et celles de Me D..., représentant la commune de Bésayes.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 août 2017, le conseil municipal de la commune de Bésayes a approuvé son plan local d'urbanisme. Par une seconde délibération du 14 novembre

2017, le conseil municipal de Bésayes a abrogé la délibération du 30 août 2017, estimant que celle-ci était entachée d'irrégularité s'agissant de la procédure de vote à bulletin secret, et approuvé une nouvelle fois son plan local d'urbanisme. Le 24 avril 2018, M. E... a formé une demande d'abrogation de la délibération du 14 novembre 2017. Par une décision du 22 juin 2018, le maire a refusé de faire droit à cette demande. Par la présente requête, M. E... demande l'annulation de la décision de refus d'abrogation du 22 juin 2018.

Sur la compétence de la commune de Bésayes :

2. Le II de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014, publiée le 26 mars dispose que *« La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu ».*

3. La communauté d'agglomération Valence Romans Agglo regroupe 54 communes. La commune de Bésayes a versé au dossier la délibération de son conseil municipal du 26 janvier 2017 s'opposant au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Une délibération du conseil communautaire de Valence Romans Agglo du 7 juin 2017 est également produite, laquelle vise *« les délibérations de 50 communes membres de l'agglomération s'opposant au transfert automatique de la compétence PLUi à la communauté d'agglomération »*. Ces 50 communes représentant nécessairement plus de 20% de la population de la communauté d'agglomération, la commune restait compétente en matière de plan local d'urbanisme.

Sur les vices de forme et de procédure du plan local d'urbanisme :

4. D'une part, si dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger un acte réglementaire, la légalité des règles fixées par celui-ci, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il en va ainsi, s'agissant d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision de refus d'abrogation d'un plan local d'urbanisme, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, lesquelles ne permettent plus d'invoquer par la voie de l'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document d'urbanisme en cause, les illégalités pour vices de forme ou de procédure dudit plan.

5. Ainsi, le moyen tiré du vice de procédure lié à l'absence de justification de la mise en œuvre de la procédure de vote à bulletin secret prévue à l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales, soulevé par voie d'exception après l'expiration du délai de recours contentieux, ne peut être utilement invoqué.

6. D'autre part, le requérant soutient qu'en application de l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme, l'abrogation d'un plan local d'urbanisme ne peut être prononcée qu'après la réalisation d'une enquête publique, laquelle n'a pas été effectuée. Ce moyen, qui porte sur la méconnaissance substantielle des règles de l'enquête publique, peut être utilement invoqué au regard des dispositions spécifiques de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Toutefois, la délibération litigieuse du 14 novembre 2017 n'abroge pas le plan local d'urbanisme, ni l'une de ses dispositions. Elle n'abroge que la délibération du 30 août 2017 approuvant le plan local d'urbanisme, à raison d'une irrégularité liée à la procédure de vote à bulletin secret. Ainsi, l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme ne lui était pas applicable. Le moyen doit donc être écarté comme inopérant.

Sur la compatibilité du plan local d'urbanisme par rapport au plan local de l'habitat :

7. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : (...) 4° Les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (...)* ».

8. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

9. Il résulte du point 8 que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision. Ainsi, dans le cadre de l'examen de la présente décision de refus d'abrogation du plan local d'urbanisme de Bésayes, la circonstance qu'à la date d'approbation de ce plan, le plan local de l'habitat de Valence Romans agglo n'était pas encore définitivement adopté, est sans influence. Le plan local de l'habitat, approuvé le 8 février 2018, est actuellement applicable. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que ce plan local de l'habitat, arrêté le 1^{er} juin 2017, soit avant l'approbation du plan local d'urbanisme, était connu de la commune et a été mentionné lors de l'enquête publique.

10. Le plan local de l'habitat de Valence Romans Agglo prévoit une production générale de 5,7 logements par an pour 1 000 habitants. Il détermine ensuite des objectifs de production de logements plus précis, par type de communes (urbaine, périurbaine, rurale). S'agissant des villages du bassin de Romans, dont la commune de Bésayes fait partie, un objectif de production de 5,3 logements par an pour 1 000 habitants a été assigné. La commune de Bésayes comptant 1 221 habitants (données de 2017), ce taux ramené au prorata correspond à la production de 6,47 logements par an. Le plan local d'urbanisme, qui prévoit la production de 6,5 logements par an, n'est donc pas incompatible avec le plan local de l'habitat.

Sur la compatibilité du plan local d'urbanisme par rapport au schéma de cohérence territoriale :

11. Si le requérant invoque l'incompatibilité du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale du Grand Rovaltain, il n'en produit aucun extrait et ne précise pas quels objectifs ont, selon lui, été méconnus. Le moyen est donc dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bienfondé.

Sur la contradiction invoquée entre les zonages AUo2, AUo3, AUo4 et AUf et les objectifs du plan d'aménagement et de développement durable :

12. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ».

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

14. L'un des axes du plan d'aménagement et de développement durable est la préservation de la vocation agricole de la commune, avec des objectifs de pérennisation et de développement des activités agricoles. Il ressort du plan de zonage de la commune que les zones AUo2, AUo3, AUo4 et AUf s'inscrivent dans le prolongement de l'enveloppe urbaine existante. Ces zones ne portent pas atteinte aux zones agricoles, lesquelles restent très vastes à l'échelle de la commune. Le commissaire enquêteur a relevé en ce sens que : « *Le développement de l'urbanisation ne se fait pas au détriment des espaces agricoles. Contrairement au POS antérieur, la consommation d'espaces est nettement inférieure, et permet de renforcer le Village et de limiter le mitage et l'étalement urbain du territoire communal* ». Ainsi, ces zonages ne sont entachés d'aucune incohérence avec le plan d'aménagement et de développement durable.

Sur le classement des parcelles D 108, 109, 110 et 111 :

15. La zone AUf correspond à une « *zone à urbaniser à vocation d'habitat et de services, non constructible en l'état actuel du PLU. Elle pourra être ouverte à l'urbanisation à l'occasion d'une modification du PLU* ». En l'espèce, la zone AUf dans laquelle s'insère les parcelles D n°108, 109, 110 et 111 du requérant est située dans le prolongement immédiat d'une vaste zone constructible UD à l'ouest. Elle est également bordée par une autre zone UD à l'est. De nombreuses constructions sont présentes à proximité des parcelles, et notamment le long de la route départementale. Les caractéristiques de la zone AUf n'empêchent pas, par ailleurs, la continuité de l'exploitation agricole de M. E... Par suite, le classement n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

16. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Bésayes, que les conclusions à fin d'annulation de M. E... doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais d'instance :

17. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par M. E... doivent dès lors être rejetées.

18. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de M. E... une somme quelconque au titre des frais exposés par la commune de Bésayes et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête de M. E... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Bésayes présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A... E... et à la commune de Bésayes.

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2020, à laquelle siégeaient :
M. B..., président,
Mme Barriol, premier conseiller,
M. Heintz, premier conseiller.

Lu en audience publique le 27 octobre 2020.

Le président rapporteur,

Le premier assesseur,

D. B...

E. Barriol

La greffière,

A. Giroix

N°1804906

La République mande et ordonne au préfet de la Drôme en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.