



CAA de LYON, 1ère chambre - formation à 3, 23/04/2019, 18LY01916, Inédit au recueil Lebon

CAA de LYON - 1ère chambre - formation à 3

Lecture du mardi 23 avril 2019

N° 18LY01916

Inédit au recueil Lebon

Président
M. BOUCHER

Rapporteur public
Mme VACCARO-PLANCHET

Rapporteur
M. Thierry BESSE

Avocat(s)
URBAN CONSEIL

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. et Mme D... -BA... et Michèle AZ... et autres ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération du 17 mai 2016 par laquelle le conseil municipal de Ternay a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune.

Par un jugement n° 1605410 du 29 mars 2018, le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 28 mai 2018, la commune de Ternay, représenté par la SELARL Philippe Petit et associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 29 mars 2018 ;

2°) de rejeter la demande de M. et Mme AZ... et autres ;

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

Elle soutient que :

- c'est à tort que les premiers juges ont annulé la délibération approuvant la modification du PLU au motif qu'elle n'avait pas été précédée d'une évaluation environnementale, dès lors que les dispositions alors en vigueur des articles R. 121-14 et R. 121-16 du code de l'urbanisme n'imposaient pas une telle évaluation ;

- au demeurant, la modification n'était pas de nature à avoir des incidences notables sur l'environnement.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 décembre 2018, M. et Mme D... -BA... et Michèle AZ..., M. AE... O... et Mme AS... AP..., M. et Mme E... et Jocelyne Fillon, M. et Mme AT... et Isabelle Gargi, M. AC... T... et Mme AB...Y..., M. et Mme B... et Christèle Jacquand, M. D... AF..., M. AQ... AR..., M. et Mme C... et Mirelle Lougraida, Mme AY... AG..., M. et Mme W... et Nicole Mazet, M. AK... I... et Mme G... AD..., M. et Mme H... et Odette Milan, M. et Mme F... et Lydie Morel, M. R... X..., M. et Mme U... et Monique Rey, M. D... AA..., M. et Mme L... et Marie Pailhes et M. P... M..., représentés par la SELARL Urban Conseil, concluent au rejet de la requête et demandent qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la commune de Ternay au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les dispositions alors applicables de l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme étaient illégales en ce qu'elles limitent à la réalisation d'une unité touristique nouvelle en zone de montagne les cas dans lesquels la modification d'un PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un examen au cas par cas, de sorte qu'il appartenait à la commune, même sans texte, de saisir l'autorité environnementale ;

- l'ouverture à urbanisation de terrains d'une superficie de plus de 10 000 m² est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement ;

- le conseil municipal de Ternay s'est à tort estimé en compétence liée pour adopter le projet, du fait des pressions exercées par les services de l'Etat ;

- la délibération, qui porte sur un projet de renouvellement urbain, devait être précédée d'une concertation en vertu des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

- la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme dès lors que l'utilité de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU n'est pas motivée ;

- le rapport de présentation est insuffisant, ne comportant aucune évaluation des incidences des changements sur l'espace urbain ni d'exposé des impacts de la modification sur l'environnement ;

- la modification est illégale en ce que les changements apportés relevaient d'une procédure de révision, alors au demeurant qu'elle autorisait l'urbanisation d'une zone à urbaniser plus de neuf années après sa création ;

- la modification méconnaît les principes d'équilibre et de mixité sociale définis par les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;

- le classement du secteur du Crapon en zone AUb est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la desserte routière de cette zone est insuffisante et que la densité de logements autorisée est excessive.

Par un mémoire en intervention enregistré le 7 décembre 2018, M. et Mme R...et Juliette AO..., MM. et A... P..., AH...et V...AN..., M. et Mme S... et Christel Cherlonneix, M. AU... AV..., M. et Mme AW... et Jacqueline Defaisse, M. et Mme AJ... et Valérie Mattéi, Mme AM... J..., Mme Z... AI..., M. D... AL..., Mme AX... M... et Mme K... X..., représentés par la SELARL Urban Conseil, demandent de rejeter la requête de la commune de Ternay.

Ils déclarent s'associer aux moyens des intimés, M. et Mme AZ... et autres.

La clôture de l'instruction a été fixée au 21 janvier 2019 par une ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thierry Besse, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Véronique Vaccaro-Planchet, rapporteur public,
- et les observations de Me N... pour la commune de Ternay, ainsi que celles de Me Q... pour M. et Mme AZ... et autres et pour M. et Mme AO... et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 22 décembre 2015, le conseil municipal de la commune de Ternay a prescrit une procédure de modification du PLU qui avait été adopté le 11 juin 2013. Par délibération du 17 mai 2016, le conseil municipal a approuvé cette modification. La commune de Ternay relève appel du jugement du 29 mars 2018 par lequel le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération.

Sur l'intervention de M. et Mme AO... et autres :

2. M. et Mme AO...et autres sont propriétaires de parcelles sur la commune de Ternay. Ils justifient en cette qualité avoir intérêt au maintien du jugement attaqué. Leur intervention doit par suite être admise.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Aux termes de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme en vigueur à la date à laquelle la modification en litige a été prescrite, qui définit le champ d'application de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale dans les conditions prévues par 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 : " (...) / II. Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue au premier alinéa du I les documents qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local suivants : / 1° Les plans locaux d'urbanisme : / a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ; (...) / III. - Sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, les modifications des documents mentionnés aux I et II du présent article donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration. ". Aux termes de l'article R. 121-16 alors en vigueur du même code : " Une évaluation environnementale est réalisée à l'occasion des procédures d'évolution suivantes : (...) 4° En ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme : a) Pour les plans locaux d'urbanisme mentionnés aux 5° et 6° du I et aux 1° et 2° du II, d'une part, les révisions et, d'autre part, les déclarations de projet qui soit changent les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, soit réduisent un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, soit réduisent une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ; b) Les révisions et modifications d'un plan local d'urbanisme autorisant des opérations ou travaux mentionnés au 3° du II de l'article R. 121-14 ; c) Les révisions et les déclarations de projet des plans locaux d'urbanisme mentionnés au III de l'article R. 121-14, s'il est établi après examen au cas par cas, qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; (...) ".

4. Les intimés font valoir que les dispositions du b) du 4° de l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme, en ce qu'elles limitent, par renvoi au 3° du II de l'article R. 121-14 alors en vigueur du même code, l'obligation de réaliser une évaluation environnementale pour les procédures de modification du PLU aux seuls cas dans lesquels la modification emporte la réalisation d'une unité touristique nouvelle en zone de montagne, restreignent illégalement les cas dans lesquelles l'autorité environnementale doit être saisie.

5. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la modification en litige ne prévoit, outre des modifications du règlement sans incidence directe sur l'environnement, que l'ouverture à l'urbanisation de deux petites zones de 0,61 et 0,44 ha, précédemment classées en zone AU, situées au sein de zones déjà urbanisées et qui, bien que non bâties, ne présentent aucun intérêt particulier du point de vue environnemental. Dans ces conditions, la modification n'étant pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, les critères posés par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme pour qu'une évaluation environnementale soit requise n'étaient pas remplis. Dès lors, le caractère illégalement trop restrictif des dispositions de l'article R. 121-16 de ce code en ce qu'elles fixent les cas dans lesquels la modification d'un PLU est soumise à évaluation environnementale est, par lui-même, sans incidence sur la régularité de la procédure suivie en l'espèce. Par suite, c'est à tort que les premiers juges se sont fondés sur l'absence de saisine de l'autorité environnementale préalablement à l'adoption de la délibération en litige pour l'annuler.

6. Il appartient toutefois à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les intimés.

Sur les autres moyens :

En ce qui concerne la procédure d'élaboration de la modification :

7. Aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " I. - Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : (...) / 4° Les projets de renouvellement urbain. ". La délibération en litige, qui modifie le PLU de la commune de Ternay, ne porte pas sur un projet de renouvellement urbain au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Par suite, M. et Mme AZ... et autres ne sont pas fondés à soutenir qu'elle est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédée d'une concertation préalable.

En ce qui concerne le rapport de présentation :

8. Aux termes de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme : " (...) le rapport de présentation : (...) 3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en oeuvre sur celui-ci. ".

9. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation portant sur la modification du PLU expose de manière détaillée les modifications apportées au PLU et ses incidences sur le développement urbain. S'il ne comporte pas d'analyse précise des incidences de la modification sur l'environnement, ce rapport, qui est proportionné aux modifications apportées au PLU, ne peut être regardé comme étant de ce fait insuffisant, compte tenu de l'absence d'incidence notable des modifications à cet égard.

En ce qui concerne la motivation de la délibération :

10. Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme : " Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. ".

11. Il ressort des pièces du dossier que la délibération du conseil municipal du 17 mai 2016 justifie l'ouverture à l'urbanisation d'une partie des zones AU de Crapon-cimetière et de la route de Sérézin-sur-Rhône par la nécessité pour la commune de respecter les objectifs qui lui sont assignés en matière de construction de logements sociaux, plus de cent logements de ce type devant être construits au cours de la période 2015-2020. Elle expose que le respect de cet objectif ne peut être assuré par les seuls projets qui pourraient être menés en zone urbaine, où aucune opération en phase de faisabilité opérationnelle n'a pu être menée à terme, même si une vingtaine de logements sociaux sont en cours de construction. Dans ces conditions, compte tenu de l'objectif poursuivi, et quand bien même la délibération n'indique pas précisément les capacités d'urbanisation restant inexploitées en zone urbaine, elle motive suffisamment les raisons pour lesquelles la commune a estimé justifiée l'ouverture à l'urbanisation de ces zones.

En ce qui concerne le recours à la procédure de modification :

12. Aux termes du I de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle la modification a été prescrite dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 153-51 : " Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage : / 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; / 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ; / 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. ".

13. En premier lieu, les intimés soutiennent que la modification, en ce qu'elle ouvre à l'urbanisation le secteur de Crapon-cimetière et y prévoit la construction d'une quarantaine de logements sociaux, dans des bâtiments en R+1 ou R+2, modifie les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Toutefois, la réalisation d'une telle opération dans un secteur situé en périphérie du centre-bourg est conforme à l'objectif n° 2 fixé par le PADD de développer l'urbanisation à proximité du centre-bourg par la réalisation d'un habitat plus compact et ne compromet pas l'objectif n° 1 de préserver l'identité et le cadre de vie du centre-bourg. Par ailleurs, l'augmentation du trafic automobile et les difficultés éventuelles de stationnement liées à l'ouverture à l'urbanisation du secteur ne permettent pas de regarder la modification en litige comme induisant de graves risques de nuisance au sens des dispositions citées au point 12.

14. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que la zone à urbaniser AUB2 dans le secteur cimetière-Crapon, ouverte à l'urbanisation par la délibération du 22 décembre 2015 en litige, était classée en zone à urbaniser AUB dans le PLU approuvé le 11 juin 2013. Si, dans le POS antérieur, ce secteur se trouvait déjà inclus au sein d'une zone NA à urbaniser plus vaste, cette zone NA n'a pas subsisté dans le PLU approuvé en 2013 qui en a classé la plus grande partie en zone urbaine constructible et qui a adopté un nouveau classement en zone à urbaniser propre au secteur en litige. Dans ces conditions, le PLU approuvé en 2013, qui a redécoupé la zone NA en la classant pour l'essentiel en zone U et qui a institué un zonage AUB propre au secteur en litige, doit seul être pris en compte pour déterminer la date de création de cette zone à urbaniser au sens et pour l'application des dispositions citées au point 12. Par suite, le moyen selon lequel une procédure de révision était requise pour ouvrir cette zone à l'urbanisation au motif que sa création remontait à plus de neuf ans à la date de la délibération approuvant la modification du PLU doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen selon lequel les auteurs du PLU se seraient crus à tort tenus d'adopter la délibération en litige :

15. Si la modification du PLU a été adoptée pour permettre à la commune de respecter ses objectifs de réalisation de logements sociaux, ainsi que les services de l'Etat lui en avaient fait la demande, il ne ressort pas de la délibération attaquée, qui a au demeurant défini les conditions dans lesquelles la commune entend atteindre ces objectifs, que le conseil municipal se serait cru à tort tenu de l'adopter ni qu'il aurait ainsi renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation.

En ce qui concerne le respect des principes d'équilibre et de mixité sociale :

16. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : " Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / (...) b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...) / 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, (...) ". Aux termes de l'article L. 151-15 du même code : " Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de

ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. "

17. L'ouverture à l'urbanisation de deux petits secteurs situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine de la commune, n'est pas, contrairement à ce que soutiennent les requérants, incompatible avec le respect du principe d'équilibre entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels, qui s'apprécie à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme.

18. Si les auteurs du PLU ont imposé un coefficient de 100 % de logements sociaux sur la partie sud de la zone AUb ouverte à l'urbanisation, dans le secteur de Crapon, cette circonstance n'est pas de nature à porter atteinte à l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, lequel ne peut s'apprécier à l'échelle des deux parcelles en cause, situées dans un secteur d'habitat mixte. Par ailleurs, cette modification a pour objet de permettre à la commune d'atteindre les objectifs de réalisation de logements sociaux qui lui sont assignés. Dans ces conditions, la modification en litige n'est pas incompatible avec le respect des dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation dans l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Crapon :

19. La modification en litige a permis l'ouverture à l'urbanisation de deux parcelles, d'une superficie de 0,61 hectare, constituant la partie sud de la zone Aub du chemin de Crapon, en vue de la réalisation d'une opération de construction de quarante-quatre logements sociaux, répartis en trois bâtiments R+2 et quatre maisons individuelles. Si les intimés soutiennent que les voies d'accès sont insuffisantes, il ressort des pièces du dossier que des emplacements réservés sont prévus par le PLU afin de permettre une desserte appropriée des lieux, sans que leur insuffisance ne ressorte des pièces du dossier. Par ailleurs, si le projet se situe dans un secteur de la commune caractérisé par un habitat de type principalement pavillonnaire ainsi que, à l'ouest du projet, par des maisons groupées d'un étage, la modification en litige, qui prévoit une densification de l'habitat par la création, en périphérie du centre-bourg, d'immeubles de type intermédiaire pouvant atteindre deux étages, ainsi que l'envisage le PADD, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

20. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Ternay est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération du 17 mai 2016 portant approbation de la modification n° 1 du PLU.

Sur les frais liés au litige :

21. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme que M. et Mme AZ... et autres demandent au titre des frais qu'ils ont exposés soit mise à la charge de la commune de Ternay, qui n'est pas partie perdante. En application de ces mêmes dispositions, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire des intimés le versement d'une somme globale de 2 000 euros au titre des frais exposés par la commune de Ternay.

DÉCIDE :

Article 1er : L'intervention de M. et Mme AO... et autres est admise.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Lyon du 29 mars 2018 est annulé.

Article 3 : La demande de M. et Mme AZ... et autres devant le tribunal administratif de Lyon et leurs conclusions en appel sont rejetées.

Article 4 : M. et Mme AZ... et autres intimés verseront solidairement à la commune de Ternay la somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Ternay, à M. et Mme D... -BA... et MichèleAZ..., pour l'ensemble des intimés, ainsi qu'à M. et Mme R... et Juliette AO..., pour l'ensemble des intervenants.

Délibéré après l'audience du 26 mars 2019 à laquelle siégeaient :

M. Yves Boucher, président de chambre,

M. Antoine Gille, président-assesseur,

M. Thierry Besse, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 23 avril 2019.

2

N° 18LY01916

mg

Analyse

▼ Abstrats

68-01-01-02-01 Urbanisme et aménagement du territoire. Plans d'aménagement et d'urbanisme. Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU). Légalité des plans. Modification et révision des plans. Procédures de révision.