

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY03904

M. Alain BLANC

Mme Camille Vinet
Rapporteure

M. Jean-Simon Laval
Rapporteur public

Audience du 31 janvier 2023
Décision du 21 février 2023

68-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Lyon

1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. Alain Blanc a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération du 27 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat.

Par un jugement n° 2005642 du 5 octobre 2021, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 5 décembre 2021 et le 4 juillet 2022, M. Blanc, représenté par Me Laumet, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 5 octobre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du 27 février 2020 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays de Gex une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est entaché d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation ;
- le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUiH) n'établit pas l'inventaire des capacités de stationnement prévu par l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme ;
- le projet d'aménagement et de développement durables du même document d'urbanisme ne prévoit aucune orientation concernant le développement des communications numériques, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-5 du même code ;
- le classement des parcelles cadastrées section C n°s 1485 et 1487 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et d'un détournement de pouvoir ;
- ces irrégularités ne sont pas régularisables.

Par un mémoire enregistré le 7 avril 2022, la communauté d'agglomération du Pays de Gex, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. Blanc au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 24 octobre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 8 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Vinet, présidente-assesseure,
- les conclusions de M. Laval, rapporteur public,
- et les observations de Me Laumet, représentant M. Blanc, et de Me Petit, représentant la communauté d'agglomération du Pays de Gex.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 27 février 2020, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUiH). M. Alain Blanc, propriétaire des parcelles cadastrées section C 1485 et C 1487, situées sur le territoire de la commune de Péron, relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette délibération.

Sur la régularité du jugement :

2. En premier lieu, si M. Blanc soutient que le tribunal administratif a commis une erreur de droit, une « erreur de motivation » et a dénaturé les pièces du dossier en écartant les moyens qu'il a soulevés en première instance, de telles allégations ne relèvent pas de la régularité du jugement mais de son bien-fondé. Le moyen tiré de l'irrégularité du jugement pour de tels motifs doit, par suite, être écarté.

3. En second lieu, le tribunal administratif a suffisamment motivé son jugement en écartant le moyen tiré de ce que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUiH ne prévoit aucune orientation concernant le développement des communications numériques, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, en indiquant que ces dispositions, eu égard à la vocation d'un tel projet, n'imposent de définir dans ce document des orientations que dans les seuls domaines appelés à être régis par le document d'urbanisme en résultant. Par suite, le moyen tiré d'une insuffisante motivation du jugement doit être écarté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. (...) Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ».

3. Le rapport de présentation du PLUiH du Pays de Gex, élaboré en 2019, présente, aux pages 228 à 230 de son tome 1, un recensement précis, en les localisant par commune, des capacités de stationnement des véhicules motorisés à usage du public, en relevant les collectivités n'ayant pas de projet de parking public. S'il est soutenu que ce recensement ne mentionne pas les places qui seraient réservées aux véhicules hybrides et électriques, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il existait des places spécifiquement réservées à de tels véhicules dans le Pays de Gex à la date de l'élaboration du rapport de présentation. A cet égard, l'article de presse produit pour la première fois en appel par le requérant, daté de juillet 2020, se borne à mentionner la création de deux bornes de recharges pour véhicules électriques dans le pays de Gex, portant leur nombre à quinze, sans que rien ne permette de dire que les treize bornes préexistantes étaient déjà installées à la date de l'élaboration du rapport de présentation, le faible nombre de bornes mentionné accréditant plutôt l'inexistence de tels dispositifs à ladite date. En l'absence de dispositif de stationnement pour les véhicules hybrides et électriques, le rapport de présentation du PLUiH n'avait pas à les mentionner. S'agissant des parcs publics dévolus au stationnement des vélos, le rapport de présentation fait mention de projets de création de tels parcs. Ainsi, en l'absence de parcs existants à la date de l'élaboration du rapport de présentation, ce dernier n'avait pas à les recenser. Enfin, si ce rapport relève, au titre du transport/mobilité les contraintes et faiblesses de l'existant et définit de nombreux enjeux, comme, notamment, la définition d'une politique de stationnement articulée autour du développement de transports en commun incluant, par exemple, une politique de parking-relais ou une réglementation du stationnement public ou encore une incitation au changement de comportement, il ne ressort pas des pièces du dossier que des parkings mutualisés auraient déjà été mis en place. Le moyen tiré de ce que ce rapport aurait omis d'indiquer ces possibilités de mutualisation, sur lequel le tribunal s'est au demeurant prononcé, ne peut, par suite, qu'être également écarté. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la délibération en litige méconnaîtrait les dispositions précitées de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : / 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. / Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.* ».

5. Si le requérant soutient que le projet d'aménagement et de développement durables n'aborde à aucun moment la question du développement des communications numériques, il ne précise pas quels développements relevant de la compétence de l'agglomération seraient ainsi susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre d'un parti d'aménagement trouvant une traduction réglementaire dans un document d'urbanisme, le rapport de présentation se bornant à cet égard à évoquer une modernisation des supports pour déployer un réseau d'outils numériques modernes permettant la promotion et la mise en valeur de la richesse économique et touristique du territoire, tout en relevant que le pays de Gex bénéficie d'une couverture numérique optimale, sauf pour un secteur, ce qui doit lui permettre de réduire les temps de déplacements des ménages pour le travail, le commerce et les modes de vie. Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 151-5 code de l'urbanisme énumèrent les différents thèmes qui peuvent être retenus comme orientation générale mais n'imposent pas aux auteurs d'un document d'urbanisme de définir dans ce document des orientations dans chacun des domaines ainsi énumérés, notamment dans le domaine du développement des communications numériques en l'absence de besoin répertoriés dans ce domaine par le rapport de présentation. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération en litige méconnaîtrait les dispositions précitées de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme doit être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ». Selon le règlement du PLUiH en litige, la zone A correspond aux secteurs de l'intercommunalité, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles, l'objectif de cette zone étant de protéger l'activité agricole du secteur. La création de nouveaux logements y est interdite, exceptée, sous conditions, lorsqu'elle est nécessaire aux besoins d'une exploitation agricole. La zone A comprend deux secteurs, le secteur A (agricole) correspondant à des espaces agricoles où le développement des exploitations agricoles est permis afin d'assurer la pérennisation de l'activité agricole, et le secteur Ap (agricole protégée), où l'occupation du sol est agricole mais où, pour des raisons de préservation du paysage, de protection des continuités écologiques et de proximité des réservoirs de biodiversité, l'agriculture y est protégée et les constructions strictement encadrées. En outre, aux termes du tome 3 du rapport de présentation du PADD, auquel les parties se réfèrent : « *Le secteur Ap concerne les espaces agricoles aux sensibilités environnementales et paysagères importantes : réseau bocager, milieux ouverts en cours d'enfrichement, pelouses sèches milieux ouverts permettant des percées visuelles sur le grand paysage pour préserver des vues sur le grand paysage.... En cohérence avec l'ambition portée par le PADD de valoriser le paysage et les vues du Pays de Gex* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le terrain constitué des parcelles cadastrées section C n°s 1485 et 1487, classé en zone Ap du règlement du PLUiH, qui développe une surface de 3 059 m², est bordé sur trois de ses faces par des constructions individuelles faisant partie d'un secteur pavillonnaire dans lequel il s'insère. S'il s'ouvre à l'ouest sur un espace naturel et est situé en bordure de trames verte et bleue du schéma de cohérence territoriale, il n'est contigu à aucun espace agricole à la préservation duquel il pourrait contribuer. Son potentiel agricole propre est par ailleurs limité du fait de la taille du terrain en cause, lequel comprend en outre pour partie une piscine et une construction légère de type abri de jardin. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ce terrain, certes anciennement exploité pour l'agriculture, disposerait d'un potentiel agronomique, biologique ou économique ou des sensibilités environnementales et paysagères importantes nécessitant une protection. Dans ces conditions, le classement en secteur Ap du règlement du PLUiH des parcelles cadastrées section C n°s 1485 et 1487 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

8. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier, M. Blanc faisant seulement valoir sa qualité d'opposant à la majorité municipale, que le classement dont il vient d'être dit au point 7 ci-dessus qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, serait en outre entaché d'un détournement de pouvoir.

9. Il résulte de ce qui précède que M. Blanc est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande dirigée contre la délibération du 27 février 2020 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex en tant qu'elle classe en zone Ap du règlement dudit PLUiH les parcelles cadastrées section C n°s 1485 et 1487 lui appartenant.

Sur les frais liés à l'instance :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays de Gex la somme de 1 500 euros au bénéfice de M. Blanc en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que M. Blanc, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse quelque somme que ce soit à la communauté d'agglomération du Pays de Gex au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 27 février 2020 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex est annulée en tant qu'elle classe en zone Ap du règlement du PLUiH les parcelles cadastrées section C n°s 1485 et 1487 appartenant à M. Blanc.

Article 2 : Le jugement du 5 octobre 2021 du tribunal administratif de Lyon est annulé en tant qu'il n'a pas annulé la délibération du 27 février 2020 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Gex dans la mesure indiquée à l'article 1^{er} ci-dessus.

Article 3 : La communauté d'agglomération du Pays de Gex versera 1 500 euros à M. Blanc au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus de la requête de M. Blanc est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la communauté d'agglomération du Pays de Gex présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à M. Alain Blanc et à la communauté d'agglomération du Pays de Gex.

Délibéré après l'audience du 31 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Monique Mehl-Schouder, présidente,
Mme Camille Vinet, présidente-assesseure,
Mme Claire Burnichon, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 février 2023.

La rapporteure,

La présidente,

C. Vinet

M. Mehl-Schouder

La greffière,

F. Prouteau

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui les concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition,
La greffière,