



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



**cour administrative d'appel de Toulouse, 4ème chambre, 25/04/2024,
22TL00519, Inédit au recueil Lebon**

**cour administrative d'appel de Toulouse - Lecture du jeudi 25 avril 2024
4ème chambre**

N° 22TL00519
Inédit au recueil Lebon

Président
M. Chabert
Rapporteur public
Mme Meunier-Garner

Rapporteur
M. Florian Jazon
Avocat(s)
SCP HENRY-CHICHET-PAILLES-GARIDOU

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société à responsabilité limitée (SARL) Frank Font France a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en zone naturelle une surface de 8 750 m2 sur la parcelle cadastrée section AE n° 112 sur le territoire de la commune d'Estavar.

Par un jugement n° 2000813 rendu le 14 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de la société Frank Font France, ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 11 février 2022 sous le n° 22MA00519 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00519 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la société à responsabilité limitée Frank Font France, représentée par Me Barrionuevo, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 14 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe en zone naturelle une surface de 8 750 m2 sur la parcelle AE n° 112 sur le territoire de la commune d'Estavar ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage de la parcelle AE n° 112 pour l'intégrer au sein de la zone urbaine UB, dans le délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le tribunal administratif a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- les premiers juges ont dénaturé les pièces du dossier en répondant aux moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de droit entachant le classement retenu par le plan local d'urbanisme intercommunal pour la majeure partie de la parcelle AE n° 112 ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- le rapport de présentation est insuffisamment motivé et méconnaît les dispositions de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la parcelle AE n° 112 a été classée pour l'essentiel en zone naturelle ;
- le classement de la plus grande partie de la parcelle AE n° 112 en zone naturelle procède d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme et d'une erreur de droit au regard de l'article R. 151-24 du même code.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG et C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société Frank Font France le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

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 M. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

1. Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. La société Frank Font France est propriétaire de la parcelle cadastrée section AE n° 112, d'une surface de 10 250 m², située lieu-dit " Camps de Darre Caze ", au nord du hameau de Bajande, sur le territoire de la commune d'Estavar. Ladite

société a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe en zone naturelle une surface de 8 750 m² sur sa parcelle susmentionnée. Par la présente requête, la société Frank Font France relève appel du jugement du 14 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

2. La société Frank Font France soutient notamment que le tribunal administratif de Montpellier aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation s'agissant de la justification du classement de sa parcelle en zone naturelle et qu'il aurait dénaturé les pièces du dossier dans les réponses apportées aux moyens soulevés à l'encontre de ce zonage. De tels moyens se rattachent cependant au bien-fondé du jugement attaqué et sont sans incidence sur sa régularité. Ils relèvent par ailleurs du contrôle du juge de cassation et non de celui du juge d'appel, auquel il appartient seulement de se prononcer sur la légalité de la délibération litigieuse dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

Sur le bien-fondé du jugement :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au présent litige : " 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 analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. / (...) ". Selon l'article R. 151-2 du même code : " Le rapport de présentation comporte les justifications de : / (...) / 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone ; / (...) / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / (...) ".

4. Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes intimée a regroupé au sein du cahier n° 5 du rapport de présentation de son plan local d'urbanisme l'ensemble des justifications prévues par l'article R. 151-2 précité du code de l'urbanisme. Ledit cahier rappelle notamment que le projet d'aménagement et de développement durables a retenu un objectif de modération de la consommation d'espace de 20 % par rapport à la consommation observée sur les dix années précédentes. Il mentionne que les anciens documents d'urbanisme communaux prévoyaient une superficie constructible très supérieure aux besoins et que la mise en œuvre de l'objectif de réduction de la consommation d'espace a conduit à reclasser en zones agricole ou naturelle plus de 312 hectares auparavant classés en zones NA ou AU. Le même cahier n° 5 précise les critères ayant présidé à la délimitation du zonage et expose notamment que la zone naturelle a été définie au regard des prévisions de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme en prenant en compte les indications contenues dans l'état initial de l'environnement, lequel fait l'objet du cahier n° 3 du rapport de présentation. Il y est également exposé que le classement en zone naturelle vise à préserver la trame verte et bleue et que la majorité des secteurs identifiés pour leurs enjeux environnementaux ont bénéficié d'un tel classement, notamment les zones naturelles d'inventaire écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF). Il ressort du cahier n° 3 sus-évoqué que la partie nord du hameau de Bajande, à laquelle appartient la parcelle de la société requérante, se situe dans le périmètre de la zone naturelle d'inventaire écologique, faunistique ou floristique de type 1 " Collines d'Estavar et de Saillagouse ". Le cahier n° 5 mentionne en outre que " toute la partie nord du village d'Estavar auparavant classée en zone NA (...) a été reclassée en zone N afin de prendre en compte la sensibilité du milieu et la présence de la ZNIEFF ". Dans ces conditions et alors qu'aucune disposition n'oblige à indiquer les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal permet de comprendre les raisons pour lesquelles la parcelle AE n° 112, intégralement classée en zone NA par le plan d'occupation des sols antérieur, est désormais classée en zone naturelle pour 85 % de sa superficie. En conséquence, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation doit être écarté.

5. En deuxième lieu, selon l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : " L'urbanisation se réalise en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes,

ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. "

6. Les dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme imposent aux autorités compétentes de réaliser l'urbanisation en continuité des zones habitées existantes dans les secteurs de montagne, mais n'ont ni pour objet ni pour effet de les contraindre à ouvrir à l'urbanisation l'ensemble des terrains se trouvant en continuité de telles zones. Par suite et alors même que la parcelle cadastrée AE n° 112 est contiguë au hameau de Bajande et raccordée aux réseaux, la société requérante ne peut utilement soutenir que le classement en zone naturelle retenu pour la majeure partie de cette parcelle méconnaît les dispositions de cet article.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : " Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. (...) ". Selon l'article R. 151-24 du même code : " Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; / (...) / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / (...). "

8. Il appartient notamment aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. Ils peuvent en particulier être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs mentionnés à l'article R. 151-24 précité du code de l'urbanisme, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation. Leur appréciation sur ces points ne peut être censurée par le juge de l'excès de pouvoir que lorsqu'elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou lorsqu'elle se trouve entachée d'une erreur manifeste.

9. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée AE n° 112 se trouve pour l'essentiel à l'état naturel, ne supportant aucune construction, mais seulement, sur une surface réduite à son extrémité ouest, les fondations d'un bâtiment inachevé, présentes depuis au moins 2002. Si le terrain jouxte la partie agglomérée du hameau de Bajande sur une partie de son périmètre, notamment sur ses limites sud, il s'ouvre en revanche au nord sur une vaste étendue naturelle constituée de collines dépourvues de toute artificialisation. Il est situé, ainsi qu'il a été indiqué au point 4 ci-dessus, au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 " Collines d'Estavar et de Saillagouse ". Il est également inclus dans le périmètre de deux plans nationaux d'actions concernant des espèces animales protégées (milan royal et pie grièche méridionale), ainsi que dans un réservoir de biodiversité identifié au titre de la trame verte au sein du schéma régional de cohérence écologique Languedoc-Roussillon. La seule circonstance que la parcelle en litige soit desservie par la voirie et les réseaux n'est pas de nature à faire obstacle à son classement en zone naturelle, lequel est par ailleurs cohérent avec les objectifs retenus par les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal, tels que définis par le projet d'aménagement et de développement durables, s'agissant en particulier de la modération de la consommation d'espace, de la maîtrise de l'urbanisation des hameaux et de la préservation des continuités écologiques. Les trois secteurs maintenus en zone AU par le plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de la commune d'Estavar se situent d'ailleurs au sein même du tissu urbanisé du bourg-centre ou dans son prolongement immédiat, hors des zones présentant une sensibilité écologique particulière. Par suite, le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne n'a commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation en classant la majeure partie de la parcelle cadastrée AE n° 112 en zone naturelle. Enfin, la société requérante ne peut utilement soutenir que son terrain aurait dû être intégralement classé en zone UB dès lors qu'il appartient seulement au juge de s'assurer de la légalité du zonage retenu et non d'apprécier si un autre classement aurait été possible.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société Frank Font France n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande en annulation partielle de la délibération du 19 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Le présent arrêt rejette les conclusions en annulation et n'implique donc aucune mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par conséquent, les conclusions en injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, laquelle n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la société Frank Font France au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société appelante le versement

d'une somme de 1 000 euros à la communauté de communes sur le fondement de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Frank Font France est rejetée.

Article 2 : La société Frank Font France versera une somme de 1 000 euros à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée Frank Font France et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,

F. Jazon Le président,

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales, en ce qui le 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 du présent arrêt.

2

N° 22TL00519