



**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,
22TL00588, Inédit au recueil Lebon**

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

N° 22TL00588
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 par actions simplifiée (SAS) Mer Soleil Distribution 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 tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en secteur UBg la parcelle cadastrée section AI n° 216 sur le territoire de la commune de Bourg-Madame.

Par un jugement n° 2000765 rendu le 17 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 16 février 2022 sous le n° 22MA00588 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00588 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, ainsi qu'un mémoire enregistré le 17 mai 2023, la société Mer Soleil Distribution, représentée par Me Bonnet, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 17 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 secteur UBg la parcelle AI n° 216 située sur le territoire de la commune de Bourg-Madame ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage de la parcelle AI n° 216 pour la rattacher à la zone UB autorisant les habitations, dans le délai de six mois suivant la notification de l'arrêt à intervenir.

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 n'ont pas motivé leur réponse au moyen tiré du détournement de procédure commis dans l'application de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme ;
- les premiers juges ont commis une erreur d'appréciation en écartant le moyen tiré de l'incohérence du règlement avec le projet d'aménagement et de développement durables ;

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 dès lors qu'il ne précise pas les raisons de la mise en place du secteur UBg et de l'intégration de la parcelle AI n° 216 au sein de ce secteur ;
- le règlement applicable au secteur UBg, en ce qu'il n'autorise pas les constructions à usage d'habitation, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit au regard des articles R. 151-18 et R. 151-30 du code de l'urbanisme ; il méconnaît les principes mentionnés aux articles L. 101-2 et L. 122-8 du même code et procède d'un détournement de procédure pour échapper aux contraintes liées à la création d'un emplacement réservé ;
- le règlement applicable au secteur UBg est incohérent avec les objectifs retenus par les auteurs du plan dans le projet d'aménagement et de développement durables.

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 appelante le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement 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 Mer Soleil Distribution est propriétaire de la parcelle cadastrée section AI n° 216 dans le bourg-centre de la commune de Bourg-Madame, laquelle supporte un bâtiment alors affecté à l'usage de supermarché. Ladite société a saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe sa parcelle susmentionnée en secteur UBg. Par la présente requête, la société Mer Soleil Distribution relève appel du jugement du 17 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

2. Il ressort de la motivation du jugement contesté que les premiers juges ont répondu, au point 12, au moyen soulevé par la société requérante tenant à ce que le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal régissant la zone UBg procéderait d'un détournement de procédure dans l'application de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme. Ils ont indiqué que le parti d'aménagement retenu pour ce secteur n'impliquait pas l'instauration d'un emplacement réservé prévu à l'article L. 151-41 du même code. Ils ont ainsi exposé avec une précision suffisante les raisons pour lesquelles ils ont écarté ce moyen. Par suite, la société appelante n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'irrégularité sur ce point.

3. La société requérante soutient par ailleurs que le tribunal administratif de Montpellier aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal, ainsi qu'une erreur d'appréciation en n'accueillant pas le moyen tiré de l'incohérence du règlement applicable au secteur UBg avec le projet d'aménagement et de développement durables. De tels moyens se rattachent toutefois au bien-fondé du jugement contesté et non à sa régularité. Ils relèvent en outre 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 :

4. 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 ; / (...) ".

5. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme intercommunal a inclus la parcelle AI n° 216 appartenant à la société requérante, ainsi que plusieurs autres parcelles situées de part et d'autre de la voie publique, au sein d'un secteur UBg, rattaché à la zone urbaine UB dont la vocation est de recouvrir les zones mixtes localisées autour des centres anciens. Le règlement applicable à ce secteur UBg y autorise l'ensemble des constructions, usages des sols et natures d'activités admis dans la zone UB, notamment les constructions à usage de commerce ou d'activités de service et les aires de jeux, de sports ou de loisirs, à l'exception des seules " constructions à destination de logement ". Le cahier n° 5 du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal intitulé " Justifications ", comporte un paragraphe consacré au secteur UBg. Il y est indiqué que ledit secteur correspond, sur une superficie d'1,62 hectare, à l'emplacement du supermarché alors existant à Bourg-Madame, dont le déménagement était alors prévu à bref délai vers une zone commerciale sur le territoire de la commune d'Ur. Le même paragraphe précise que ce secteur se situe au cœur du bourg et que la communauté de communes a souhaité qu'il devienne " un espace dédié à des équipements et aménagements de loisirs et touristiques, où les mêmes sous-destinations que la zone UB sont autorisées (sauf à destination d'habitation) afin d'apporter une animation au quartier ". Le rapport de présentation rappelle par ailleurs à plusieurs reprises dans le même cahier n° 5 la volonté des auteurs du plan de renforcer l'animation des quartiers en lien avec l'objectif de mixité des fonctions mentionné dans le projet d'aménagement et développement durables. Par suite et alors

qu'aucune disposition n'impose de préciser les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme en litige permet de comprendre les raisons pour lesquelles la communauté de communes a institué le secteur UBg et y a intégré la parcelle AI n° 216 sur laquelle se situe le supermarché. Dès lors, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation doit être écarté.

6. En deuxième lieu, 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. ". Pour apprécier la cohérence exigée 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 plan, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. L'inadéquation d'une disposition du règlement à une orientation générale ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence des autres orientations et objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre le règlement et ledit projet.

7. Il ressort des pièces du dossier que le conseil communautaire a notamment retenu, parmi les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, un objectif 10.3 visant à engager une réflexion sur la résorption des logements vacants, dont la proportion a été identifiée comme préoccupante sur le territoire de la commune de Bourg-Madame au vu d'un taux de vacance de l'ordre de 16 %. La communauté de communes fait valoir à juste titre que l'interdiction de la réalisation de nouveaux logements prévue par le règlement applicable au secteur UBg est de nature à encourager le réinvestissement des logements vacants situés dans le centre-ville de la commune, tant par elle-même que par l'amélioration de l'animation urbaine susceptible d'en résulter. Les auteurs du plan ont également affirmé, à travers l'objectif 11.3 du projet d'aménagement et de développement durables, leur volonté de permettre la mixité des fonctions dans les zones urbanisables en incitant notamment à l'implantation d'activités et de services pour renforcer l'animation dans les quartiers. Ils se sont enfin donné pour but, à travers l'objectif 12.3 du même projet, de conforter et de développer les secteurs d'équipements et de loisirs pour améliorer l'animation et le lien social. La réglementation adoptée par l'établissement public de coopération intercommunale pour le secteur UBg apparaît de nature à contribuer à la réalisation de l'ensemble des objectifs ainsi retenus. En outre et contrairement à ce que soutient la société requérante, la réglementation en cause n'est pas contradictoire avec les orientations prévues par le projet d'aménagement et de développement durables en matière de politique du logement, de lutte contre l'étalement urbain et de réduction de la consommation d'espace, dès lors que le renforcement de l'attractivité du centre-ville est également susceptible de concourir à l'atteinte de telles orientations. Par voie de conséquence, l'interdiction de la réalisation de nouveaux logements prévue par le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal pour le secteur UBg est cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durables.

8. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point précédent, la réglementation retenue par la communauté de communes pour le secteur UBg n'est incompatible ni avec le principe d'équilibre mentionné à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ni avec l'objectif de préservation des espaces naturels et agricoles visé à l'article L. 122-8 du même code.

9. 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. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. ". L'article R. 151-18 du même code dispose que : " Les zones urbaines sont dites " zones U ". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. ". Aux termes de l'article R. 151-27 de ce code : " Les destinations de constructions sont : / (...) / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / (...) ". Selon l'article R. 151-28 du même code : " Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes : / (...) / 2° Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ; / (...) ". Enfin, l'article R. 151-30 de ce même code mentionne que : " Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire : / 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ; / 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations. ".

10.

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. Leur appréciation ne peut être censurée par le juge que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste.

11. D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal applicable au secteur UBg instaure une interdiction dont la portée est limitée aux constructions relevant de la sous-destination " logement ", sur une superficie d'1,62 hectare représentant une part minimale de la zone UB. Le même règlement autorise au sein de ce secteur la réalisation de constructions relevant de l'ensemble des autres destinations et sous-destinations énumérées par le code de l'urbanisme, notamment les commerces et activités de service, ainsi que la sous-destination " hébergement ". La société requérante ne peut donc sérieusement soutenir que les auteurs du plan auraient institué une interdiction à caractère général et absolu prohibée par la loi. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit au point 7 ci-dessus que la règle critiquée est cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durables et qu'elle respecte la vocation générale mixte assignée à la zone UB. La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a donc pu légalement instaurer cette interdiction en application de l'article R. 151-30 précité du code de l'urbanisme. Enfin et alors qu'il résulte des termes mêmes du règlement et du rapport de présentation, tels que rappelés ci-avant, que le secteur UBg n'est pas nécessairement destiné à supporter des ouvrages publics ou des installations d'intérêt général, la société appelante n'est pas fondée à soutenir que l'établissement public de coopération intercommunale n'aurait pu mettre en place l'interdiction litigieuse que dans le cadre du régime des emplacements réservés prévu par l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, les auteurs du plan n'ont commis ni erreur de droit, ni erreur manifeste d'appréciation, ni détournement de procédure, en interdisant la réalisation de nouveaux logements dans le secteur UBg.

12. Il résulte de ce qui précède que la société Mer Soleil Distribution 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 :

13. 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 :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société Mer Soleil Distribution, laquelle est la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme de 1 000 euros au bénéfice de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Mer Soleil Distribution est rejetée.

Article 2 : La société Mer Soleil Distribution 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 par actions simplifiée Mer Soleil Distribution 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° 22TL00588