

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N° 2302072

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Audrey Marquesuzaa
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Besançon,

M. Gérard Poitreau
Rapporteur public

(2^{ème} chambre)

Audience du 14 novembre 2024
Décision du 5 décembre 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 23 octobre 2023, Mme _____ doit être regardée comme demandant l'annulation de la délibération du 26 juin 2023 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Riolais a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées AB 36 et 38 en zone naturelle.

Par des mémoires en réplique, enregistrés les 31 mai 2024 et 2 septembre 2024, Mme _____, représentée par Me Landbeck, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 26 juin 2023 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Riolais a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal ainsi que la décision du 28 août 2023 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays Riolais une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme _____ soutient que :

- les décisions attaquées ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-11 du code de l'environnement dès lors qu'il n'est pas justifié de la régularité de la procédure préparatoire à l'enquête publique et notamment de la réalité de son affichage ;
- elles ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'est pas justifié de la consultation effective des différents organismes et des communes limitrophes ;
- elles ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article L. 153-21 du code

de l'urbanisme dès lors que, d'une part, il n'est pas justifié de la tenue de la conférence intercommunale et de la transmission de l'avis de la commune de Vandelans et, d'autre part, le plan local d'urbanisme intercommunal, après l'enquête publique, a fait l'objet de modifications remettant en cause l'économie générale du projet ;

- elles méconnaissent les dispositions de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'est pas justifié de l'existence d'orientations générales relatives au développement économique et aux loisirs ;

- elles méconnaissent les dispositions de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme dès lors que le rapport de présentation ne comporte pas de justifications de la cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ;

- elles sont illégales par voie de conséquence de l'illégalité du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) approuvé par arrêté préfectoral du 24 avril 2017 ;

- elles sont entachées d'inexactitudes matérielles des faits et d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elles classent les parcelles cadastrées AB 36 et 38 en zone naturelle.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 mai 2024 et 19 juillet 2024, la communauté de communes du Pays Riolais, représentée par Me Brocard, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que la requérante lui verse une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La communauté de communes fait valoir que :

- les moyens de légalité externe sont irrecevables ;

- les autres moyens soulevés par Mme ne sont pas fondés.

Par un courrier du 8 novembre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la totalité de la délibération du 26 juin 2023 au motif qu'elles sont tardives.

En application des dispositions de l'article R. 222-17 du code de justice administrative, la présidente a désigné M. Pernot, premier conseiller, pour présider la deuxième chambre du tribunal, en cas de vacance ou d'empêchement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- 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 Marquesuzaa,

- les conclusions de M. Poitreau,

- les observations de Me Bocher-Allanet, substituant Me Landbeck, pour Mme et de Me Brocard pour la communauté de communes du Pays Riolais.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 26 juin 2023, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Riolais a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal. Le 11 juillet 2023, Mme _____, propriétaire d'une maison d'habitation sur la commune de Vandelans (Haute-Saône), a formé un recours gracieux contre cette délibération, expressément rejeté par une décision du 28 août 2023. Par la présente requête, elle demande l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la recevabilité des moyens de légalité externe :

2. La formation d'un recours juridictionnel tendant à l'annulation d'une décision administrative établit que l'auteur de ce recours a eu connaissance de cette décision au plus tard à la date à laquelle il a formé ce recours. Dans ce cas, les moyens, qui ne sont pas d'ordre public, soulevés plus de deux mois après la date de saisine du tribunal et ressortissant d'une cause juridique différente de celle dont relevaient les moyens invoqués dans ce délai, ont le caractère d'une prétention nouvelle tardivement présentée et, par suite, irrecevable.

3. Dans sa requête introductive d'instance, Mme _____ n'a pas soulevé de moyens de légalité externe. De tels moyens n'ont été présentés que dans son mémoire en réplique enregistré le 31 mai 2024, soit plus de deux mois après l'enregistrement, le 23 octobre 2023, de sa requête. Dans ces conditions, la communauté de communes du Pays Riolais est fondée à soutenir que les moyens de légalité externe soulevés contre les décisions contestées sont irrecevables.

En ce qui concerne le bien-fondé des moyens de légalité interne :

4. En premier lieu, l'illégalité d'un acte administratif réglementaire ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application de cet acte réglementaire ou s'il en constitue la base légale. Une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte.

5. La délibération attaquée du 26 juin 2023 n'a pas été prise pour l'application du PPRi approuvé par arrêté préfectoral du 24 avril 2017 ni n'en constitue la base légale. Dans ces conditions, Mme _____ n'est pas fondée à exciper de l'illégalité du PPRi de la moyenne vallée de l'Ognon à l'encontre de la délibération litigieuse. Par suite, ce moyen doit être écarté.

6. En second lieu, aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *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 ; / 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; / 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues* ».

7. Il appartient 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. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

8. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles dont Mme [redacted] est propriétaire ont été classées en zone naturelle aux motifs qu'elles se situent en zone rouge du PPRi, qu'elles ont un caractère de zone humide et enfin qu'elles participent à une extension de l'urbanisation.

9. D'une part, ainsi que le soutient la requérante, la parcelle cadastrée AB 36 n'est pas concernée par le zonage rouge du PPRi de la moyenne vallée de l'Ognon, zonage qui est le seul à interdire toute construction. A hauteur de contentieux, la communauté de communes du Pays Riolais s'appuie sur un document préfectoral pour démontrer que la parcelle AB 36 aurait été par le passé l'objet d'une crue de l'Ognon allant au-delà du tracé retenu par le PPRi. Toutefois, la commune de Vandelans est couverte par le PPRi de la moyenne vallée de l'Ognon adopté en 2017. Ce document récent a précisément pour objet de déterminer ce qui est inondable et ce qui ne l'est pas. A l'inverse, le document préfectoral produit par la défense, qui se résume à la capture d'écran d'un zonage, n'est pas daté et son origine est inconnue. Dans ces conditions, un tel document n'est pas de nature à remettre en cause les zonages et limites maximales de crues fixées par le PPRi de la moyenne vallée de l'Ognon.

10. D'autre part, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que les parcelles de Mme [redacted] se trouveraient en zone humide.

11. Enfin la parcelle AB 36 supporte la maison d'habitation de la requérante et jouxte le secteur urbanisé de la commune. Dans ces conditions, la communauté de commune a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle AB 36 en zone naturelle. Par suite, ce moyen est fondé et doit être accueilli.

12. En revanche, la parcelle AB 38 est vierge de toute construction et bordée par de vastes parcelles à l'état naturel. Elle est également concernée, en partie, par le zonage rouge du PPRi interdisant toute construction. Enfin, la note explicative du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme comporte un objectif de « réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) », ce qui implique nécessairement la réduction de l'enveloppe foncière. Dans ces conditions, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le classement en zone naturelle de cette parcelle AB 38 serait entaché d'inexactitude matérielle des faits et d'une erreur manifeste d'appréciation. Par suite, ce moyen doit être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité des conclusions dirigées contre la totalité de la délibération attaquée, Mme [redacted] est seulement fondée à demander l'annulation de la délibération du 26 juin 2023 en tant qu'elle classe la parcelle AB 36 en zone naturelle et de la décision du 28 août 2023 en tant qu'elle confirme ce classement.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme _____, qui n'est pas la partie principalement perdante dans la présente instance, la somme que la communauté de commune du Pays Riolais demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la communauté de commune du Pays Riolais la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme _____ et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 26 juin 2023 est annulée en tant qu'elle classe la parcelle AB 36 en zone naturelle et la décision du 28 août 2023 est annulée en tant qu'elle confirme ce classement.

Article 2 : La communauté de communes du Pays Riolais versera à Mme _____ la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme _____ et à la communauté de communes du Pays Riolais.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Pernot, premier conseiller faisant fonction de président,
- M. Seytel, conseiller,
- Mme Marquesuzaa, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 décembre 2024.

La rapporteure,

Le premier conseiller faisant fonction de
président,

A. Marquesuzaa

A. Pernot

La greffière,

C. Quelos

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Saône en ce qui le concerne et 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 conforme,
La greffière

