

CAA de DOUAI

N° 17DA00913

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3 (bis)

M. Quencez, président

M. Charles-Edouard Minet, rapporteur

Mme Fort-Besnard, rapporteur public

CABINET ROCHE BOUSQUET, avocat(s)

Lecture du jeudi 13 décembre 2018

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A...C...a demandé au tribunal administratif de Rouen d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 26 septembre 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune de Normanville a approuvé le plan local d'urbanisme ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Par un jugement n° 1502619 du 3 janvier 2017, le tribunal administratif de Rouen a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 17 mai 2017, et un mémoire complémentaire, enregistré le 14

novembre 2018, Mme A...C..., représentée par Me B...D..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir cette délibération et cette décision.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de la propriété intellectuelle ;
- 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. Charles-Edouard Minet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteur public,
- et les observations de MmeC....

Une note en délibéré présentée par Mme C...a été enregistrée le 30 novembre 2018.

Considérant ce qui suit :

Sur la régularité du jugement :

1. Dans son mémoire en réplique, enregistré par le greffe du tribunal administratif de Rouen le 29 novembre 2016, avant la clôture de l'instruction, Mme C...a soulevé deux nouveaux moyens de légalité externe tirés de l'insuffisance de la procédure de concertation et de l'irrégularité du dossier soumis à enquête publique. Le tribunal ne s'est pas prononcé sur ces moyens, qui n'étaient pas inopérants. Par suite, son jugement doit être annulé.

2. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par Mme C... devant

le tribunal administratif.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Normanville :

3. Il est constant que Mme C...habite la commune de Normanville et qu'elle y est propriétaire d'un ensemble immobilier composé de sa maison ainsi que d'un vaste jardin ouvert à la visite des promeneurs. Elle justifie dès lors d'un intérêt à agir à l'encontre de la délibération par laquelle le conseil municipal de cette commune a approuvé le plan local d'urbanisme.

Sur la légalité de la délibération en litige :

En ce qui concerne la légalité externe :

4. Si Mme C...soutient qu'une carte présentée au cours d'une réunion publique organisée pendant la procédure de concertation contenait des informations erronées au sujet des axes de ruissellement des eaux, cette seule circonstance, au demeurant non établie, n'est pas de nature à constituer une méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme régissant cette procédure.

5. Le moyen tiré du caractère insuffisant du dossier soumis à enquête publique n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant à la cour d'en apprécier le bien-fondé. Il en va de même de l'argumentation de Mme C...indiquant qu'elle entend " reprendre au titre de la légalité externe " son argumentation relative à l'absence de recensement, ou au recensement erroné, par les auteurs du plan local d'urbanisme, de certains alignements d'arbres remarquables, des cavités souterraines ou encore des mares et des bétouilles.

6. Aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement (...) ". Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : " Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...) ". Si cette règle de motivation n'implique pas que le commissaire enquêteur soit tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, elle l'oblige néanmoins à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

7. Il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur a analysé, dans son rapport, les observations du public, et qu'il leur a apporté une brève réponse, notamment en ce qui concerne les observations formulées par Mme C..., qu'il a considérées comme hors sujet au regard de l'objet d'un plan local d'urbanisme, tout en soulignant qu'un bilan hydrologique avait été réalisé par un bureau d'études spécialisé. Si l'intéressée fait valoir que ses observations appelaient une réponse plus précise, elle n'en détaille pas la teneur et n'a produit ni en première instance, ni en appel, le mémoire qu'elle a remis au commissaire enquêteur. Elle n'établit donc pas que le rapport serait entaché d'une insuffisance à cet égard. Au surplus, le commissaire enquêteur n'était pas tenu, ainsi qu'il a été dit au point précédent, de répondre à l'ensemble des observations présentées lors de l'enquête. Il n'est pas démontré, par ailleurs, que le commissaire enquêteur aurait manqué à ses obligations en se bornant à inviter la commune à prendre en considération les observations formulées par le département au sujet de la protection de la ressource en eau, ou encore en ne relevant pas les contradictions qui, selon la requérante, qui n'assortit ce moyen d'aucune démonstration, existeraient entre le bilan hydrographique réalisé dans le cadre de la préparation du plan local d'urbanisme et celui qui avait été réalisé dans le cadre de la préparation du remembrement de la commune.

8. Il ressort par ailleurs des conclusions du commissaire enquêteur que celui-ci a émis un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme de la commune de Normanville et a exposé sommairement les raisons qui déterminaient le sens de cet avis. Mme C... n'est dès lors pas fondée à soutenir que ces conclusions ne sont pas suffisamment motivées.

En ce qui concerne les espaces boisés classés :

9. Aux termes de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : “ Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. / Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. (...) “.

10. Il résulte des termes du rapport de présentation du plan local d'urbanisme que les auteurs de ce document ont entendu valoriser les éléments de paysage que constituent les ensembles boisés et les haies, identifiés au cours du diagnostic, et “ conforter leur rôle transversal dans le fonctionnement du territoire (biodiversité, climat, économie, hydrographie) “, en les classant au titre des dispositions citées au point précédent. Si Mme C... estime que certains alignements d'arbres remarquables auraient été omis lors de ce recensement alors qu'ils présentent des caractéristiques justifiant leur classement au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, son argumentation confuse et imprécise ne permet à la cour, ni d'identifier les arbres en cause, ni d'apprécier leur valeur paysagère ou écologique. La délibération en litige n'apparaît donc entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation à ce titre.

En ce qui concerne l'inventaire du patrimoine architectural et paysager :

11. Aux termes du III de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : “ Le règlement peut, en matière de caractéristiques architecturale, urbaine et écologique : / (...) / 2° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (...) “.

12. Il résulte du rapport de présentation du plan local d'urbanisme que les auteurs du plan ont entendu assurer la protection des mares existantes sur le territoire de la commune, au motif qu'elles constituent un élément important du paysage cauchois et de la biodiversité et peuvent également servir de point d'eau pour la prévention des incendies, en les identifiant dans le cadre fixé par les dispositions citées au point précédent. Plusieurs mares sont ainsi localisées sur les documents cartographiques du plan local d'urbanisme et le règlement contient des prescriptions à leur sujet, et notamment une disposition interdisant leur comblement.

13. Si Mme C...fait valoir que plusieurs de ces mares seraient en fait des bétoires, de sorte qu'il existerait une communication entre les eaux superficielles et les eaux souterraines, cette circonstance n'exerce, en tout état de cause, aucune influence sur le bien-fondé du recensement ainsi opéré par les auteurs du plan local d'urbanisme. Les dispositions citées au point 11, dont il résulte que le plan peut, en ce qui concerne les éléments identifiés au titre de cet inventaire, prévoir certaines prescriptions de nature à en assurer la protection, n'imposaient nullement la définition d'un “ périmètre de protection “ autour des mares. Mme C...ne démontre pas que les prescriptions retenues en l'espèce par les auteurs du plan local d'urbanisme seraient insuffisantes pour assurer une protection suffisante de ces mares, y compris dans l'hypothèse où certaines de celles-ci constitueraient des bétoires. Elle n'est dès lors pas fondée à soutenir que la délibération en litige serait entachée d'illégalité en tant qu'elle fixe les prescriptions applicables aux bétoires.

14. Par ailleurs, il est constant que la commune de Normanville ne compte aucun bâtiment classé ou inscrit au titre de la législation sur la protection des monuments historiques. Parmi les trois éléments de patrimoine cités par Mme C...dans ses écritures de première instance, deux n'existent plus, selon les indications données en défense par la commune et non sérieusement contredites par l'intéressée. Quant au presbytère, il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'il aurait dû être identifié et localisé au titre des dispositions citées au point 11, la requérante ne précisant d'ailleurs pas quelles sont les prescriptions qui, selon elle, auraient dû être prévues pour en assurer la protection. Elle n'est dès lors pas fondée à soutenir que la délibération en litige est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation à ce titre.

En ce qui concerne l'inventaire des cavités souterraines :

15. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, alors applicable : “ (...) les plans locaux d'urbanisme (...) déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : / (...) 3° (...) la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature “. Aux termes de l'article R. 123-11 du même code : “ (...) Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il

y a lieu : / (...) b) Les secteurs où (...) l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (...) “.

16. En application des dispositions citées au point précédent, le plan local d'urbanisme approuvé par la délibération en litige comporte, dans ses documents graphiques, la localisation des indices de cavités souterraines recensés sur le territoire de la commune de Normanville par un bureau d'études spécialisé. Ces indices sont assortis d'un périmètre de protection dont la taille dépend de la nature de la cavité. Le règlement du plan local d'urbanisme limite les possibilités de construction à l'intérieur de ces périmètres de protection.

17. Les parcelles dont Mme C...est propriétaire se trouvent ainsi partiellement grevées par un périmètre de protection lié à un indice de cavité souterraine n° 85 localisé à proximité de son habitation. L'appelante conteste toutefois l'existence de cette cavité. Invitée par la cour à justifier du bien-fondé de cet indice, la commune de Normanville s'est bornée à produire une fiche réalisée par le bureau d'études Ingetec. Cette fiche fait référence, au titre des “ indices d'archives “, à une étude réalisée en 1984 par le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE), versée au dossier par MmeC..., qui avait mentionné l'existence, à cet emplacement, d'un “ affaissement récent - marnière probable “. Toutefois, le bureau d'études Ingetec, qui désigne cet indice comme ayant une origine “ indéterminée “, précise qu'aucune anomalie n'a été observée sur place à l'occasion d'une visite réalisée le 3 mars 2011 et comporte un commentaire selon lequel le bureau d'études ne détient “ aucune information sur la réelle nature de l'indice et sur la précision de localisation “. Dans ces conditions, en l'absence de tout autre élément de nature à établir l'existence d'une cavité souterraine à cet emplacement, et alors qu'il n'est pas allégué qu'un nouvel affaissement du sol se serait produit depuis l'étude réalisée par le CETE en 1984, Mme C...est fondée à soutenir que le plan local d'urbanisme approuvé par la délibération en litige, en tant qu'il fait apparaître, dans ses documents graphiques, l'indice de cavité souterraine n° 85 affectant sa propriété, repose sur des faits matériellement inexacts.

En ce qui concerne le zonage :

18. 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. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, leur appréciation sur ces différents points peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

19. Les auteurs du plan local d'urbanisme de Normanville ont délimité, au sein de la zone agricole, qui recouvre la plus grande partie du territoire de la commune, des secteurs Ah de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des

sites, milieux naturels et paysages. Il résulte du plan de zonage qu'un secteur Ah a été délimité autour des habitations existantes implantées à l'ouest de la propriété de Mme C..., elle-même classée en zone naturelle en raison de l'exploitation, par la requérante, d'un vaste jardin sur ses parcelles. Si l'intéressée soutient que le classement de ce secteur Ah, et les possibilités de construction qui en résultent, représentent une menace pour la bétail qui se situe à l'intérieur de sa propriété, elle n'assortit ce moyen d'aucune démonstration.

20. Le moyen selon lequel le classement d'une zone agricole située " en amont " de la propriété de Mme C...entraînerait des conséquences défavorables pour celle-ci, et notamment pour l'entretien de son jardin, n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant à la cour d'en apprécier le bien-fondé.

21. Si Mme C...soutient qu'une série de parcelles désignées, à l'occasion du dernier remembrement de la commune de Normanville, comme devant être " remises en herbage ", devraient être classées en zone naturelle afin d'empêcher qu'elles soient labourées, elle n'assortit ce moyen d'aucune démonstration de la nécessité d'un tel classement. En tout état de cause, compte tenu de l'objet d'un plan local d'urbanisme, le classement de ces parcelles en zone agricole ou en zone naturelle n'exerce aucune influence sur la possibilité d'y mener une activité agricole.

22. Enfin, si Mme C...fait valoir que les parcelles cadastrées ZH 30, ZH 41 et ZH 58, classées en zone agricole par les auteurs du plan local d'urbanisme, devraient être classées en zone naturelle afin de contribuer à la lutte contre les inondations, elle n'assortit ce moyen d'aucune démonstration probante.

23. Il résulte de ce qui a été dit aux points 18 à 22 que Mme C...n'est pas fondée à soutenir que le plan local d'urbanisme est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il a déterminé le zonage du territoire de la commune.

En ce qui concerne la méconnaissance alléguée de l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle :

24. Un plan local d'urbanisme ne saurait, en tout état de cause, porter par lui-même une atteinte quelconque aux droits moraux de l'auteur, protégés par l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle. Dès lors, Mme C..., qui au demeurant n'expose pas clairement en quoi le plan local d'urbanisme en litige compromettrait de quelque façon que ce soit l'entretien et l'aménagement de son jardin, pour lequel elle revendique le statut d'auteur, ne saurait dès lors utilement invoquer ces dispositions à l'appui de son recours pour excès de pouvoir dirigé contre la délibération en litige.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

25. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

26. Il résulte de tout ce qui précède Mme C...n'est fondée à demander l'annulation de la délibération en litige approuvant le plan local d'urbanisme qu'en tant que celui-ci fait apparaître, dans ses documents graphiques, l'indice de cavité souterraine situé à côté de sa maison. Elle est également fondée à demander l'annulation, dans la même mesure, de la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

27. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme C... le versement à la commune de Normanville de la somme qu'elle demande sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Rouen du 3 janvier 2017 est annulé.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de la commune de Normanville du 26 septembre 2014 approuvant le plan local d'urbanisme est annulée en tant que ce plan fait apparaître, dans ses documents graphiques, l'indice de cavité souterraine n° 85 affectant la propriété de Mme C.... La décision de rejet du recours gracieux de l'appelante est annulée dans la même mesure.

Article 3 : Le surplus de la demande de Mme C...est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Normanville au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A...C...et à la commune de Normanville.