

ANNEXE 6

Jugement du Tribunal administratif de Lyon du 21 décembre 2017

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1510146

MM. François et Jacques SIMON

M. Marc Gilbertas
Rapporteur

M. Bernard Gros
Rapporteur public

Audience du 14 décembre 2017
Lecture du 21 décembre 2017

68-01-01-01
C-SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 26 novembre 2015, MM. François et Jacques Simon, représentés par Me Durand, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération, en date du 29 juin 2015, par laquelle le conseil communautaire de la métropole de Lyon a approuvé la modification n° 11 du plan local d'urbanisme métropolitain, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la métropole de Lyon la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- tous les avis requis par les articles R. 123-6 du code de l'environnement et L. 123-13-2 du code de l'urbanisme n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique dès l'ouverture de celle-ci ; la délibération visée par l'article L. 123-13-1 de ce dernier code n'apparaît pas dans le rapport d'enquête publique, ni sur le site internet relatif à la consultation, privant ainsi le public d'une information essentielle ;

- le projet de modification emportant la réduction de la protection d'un espace boisé classé, il ne pouvait y être procédé que par une procédure de révision du plan local d'urbanisme, en application de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ;

- la modification du plan local d'urbanisme prévoyant en réalité des mises en compatibilité de ce document d'urbanisme avec des projets publics et privés présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, l'enquête publique aurait dû porter sur l'intérêt

général s'attachant auxdits projets en vertu des dispositions de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme ;

- la délibération attaquée est entachée d'erreur de droit dès lors que son point n° 16, prévoyant l'extension de l'emplacement réservé n° 5, sur la parcelle cadastrée section AP n° 169, a été maintenu de façon incohérente, contre l'avis à cet égard réservé de la commission d'enquête publique ;

- le classement en zone USP et l'extension corrélative de l'emplacement réservé grevant la parcelle en cause sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir ;

- la délibération attaquée est entachée d'erreur de droit dans la mesure où elle prévoit l'extension de la zone USP alors que le règlement de ladite zone est illégal du fait de l'absence de cadre normatif minimum concernant les équipements publics ou d'intérêt collectif.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 septembre 2017, la métropole de Lyon, représentée par Me Deygas, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des consorts Simon au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, faute pour les consorts Simon de justifier d'un intérêt leur donnant qualité à agir ; dans l'hypothèse où les intéressés justifieraient de leur qualité de propriétaires de la parcelle cadastrée section AP n° 169, ils ne seraient recevables à contester la délibération attaquée qu'en tant qu'elle approuve le point n° 16 de la modification n° 11 du plan local d'urbanisme de la métropole de Lyon, qui seule concerne cette parcelle ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

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 M. Gilbertas, conseiller,
- les conclusions de M. Gros, rapporteur public,
- les observations de Me Deygas, avocat de la métropole de Lyon.

1. Considérant que, par une délibération du 29 juin 2015, le conseil de la métropole de Lyon a approuvé la modification n° 11 du plan local d'urbanisme métropolitain, prévoyant notamment, à son point n° 16, l'extension du périmètre de l'emplacement réservé n° 5 et le classement concomitant en zone USP d'une partie de la parcelle cadastrée section AP n° 169 concernée par un projet de construction de logements porté par la société SLC Pitance ; que les consorts Simon, se disant propriétaires de la parcelle en cause, demandent l'annulation de cette délibération, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

Sur les conclusions à fin d'annulation totale :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.* » ;

3. Considérant que ces dispositions n'imposent pas que la délibération dont elles prévoient l'adoption soit jointe au dossier d'enquête publique ; qu'une telle obligation n'est pas davantage prévue par les textes régissant l'enquête publique en matière d'élaboration, de révision ou de modification des documents d'urbanisme ; que le moyen tiré d'une irrégularité commise à ce titre ne peut dès lors qu'être écarté ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-13-2 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *Le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 sont joints au dossier d'enquête.* » ; que, selon l'article R. 123-17 du même code : « *Conformément à l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime, le plan local d'urbanisme ne peut être approuvé qu'après avis de la chambre d'agriculture et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du Centre national de la propriété forestière lorsqu'il prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers. Il va de même en cas de révision, de révision simplifiée et d'une mise en compatibilité en application de l'article L. 123-16.* » ; que l'article R. 123-8 du code de l'environnement dispose : « *Le dossier soumis à enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme.* » ;

5. Considérant qu'il résulte de l'article R. 123-17 précité du code de l'urbanisme que l'avis de l'Institut national de l'origine et de la qualité n'était pas requis dans le cas d'une procédure de modification de plan local d'urbanisme ; qu'il ressort du rapport de l'enquête publique, laquelle s'est déroulée du 19 janvier au 24 février 2015, que les avis, requis par les dispositions citées au point précédent, de la chambre des métiers, de la chambre du commerce et de l'industrie et de la chambre d'agriculture, émis respectivement les 9 janvier, 5 février et 10 février 2015, ont été joints au dossier d'enquête au cours de celle-ci ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, eu égard à la date probable de leur adjonction et de leur contenu, qui n'apparaît pas comme défavorable, que la circonstance qu'ils n'aient pas été disponibles dès le début de l'enquête publique ait été de nature à nuire à l'information des administrés ou à exercer une influence sur l'issue de la procédure ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage : (...) 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; (...) 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;* » ; que la délibération attaquée prévoit l'extension du périmètre de l'espace réservé n° 5, prévu pour la réalisation d'un établissement scolaire, d'un parc et d'un ensemble dédié à la petite enfance et y intègre de ce fait un espace boisé classé, protégé au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, constitué de deux cèdres du Liban ; que, toutefois, les requérants n'établissent pas que la servitude d'emplacement réservé ainsi étendue puisse, par elle-même, porter à cet espace boisé classé une atteinte de nature à imposer l'engagement d'une

procédure de révision, et non de simple modification, du document d'urbanisme ; que le moyen tiré de la violation de l'article L. 123-13 précité du code de l'urbanisme ne peut dès lors qu'être écarté ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, nécessite une mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, ce projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet. / Dans ce cas, l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général du projet et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence.* » ;

8. Considérant que les consorts Simon soutiennent que la délibération attaquée méconnaît la disposition citée ci-dessus et procède à cet égard d'un détournement de procédure, dans la mesure où elle viserait à rendre possible la réalisation de projets publics et privés d'utilité publique ou d'intérêt général sans les soumettre aux exigences de ce texte, l'enquête publique devant dans ce cas porter également sur leur caractère d'utilité publique ou d'intérêt général ; que, toutefois, en se bornant à se prévaloir des remarques formulées à titre liminaire par la commission d'enquête publique dans son rapport remis le 10 avril 2015, alors que la délibération attaquée prévoit 205 points de modification concernant 42 communes, les requérants n'assortissent pas ce moyen des précisions nécessaires pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé ;

Sur les conclusions à fin d'annulation partielle :

9. Considérant que les requérants entendent contester le règlement de la zone USP en ce que ses articles 6 à 10 seraient insuffisamment prescriptifs au regard de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme ; que, toutefois, la modification litigieuse du plan local d'urbanisme métropolitain n'apporte aucun changement à la rédaction de ces articles ; que, la modification d'un plan local d'urbanisme ne constituant pas un acte d'application de celui-ci, qui n'en est pas davantage la base légale, les requérants peuvent utilement invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité de règles que la délibération attaquée n'a pas modifiées ;

10. Considérant que la délibération attaquée du 29 juin 2015, par son point n° 16, a concomitamment étendu l'emplacement réservé n° 5, prévu, ainsi qu'il a été dit, pour la réalisation d'un établissement scolaire et d'un ensemble dédié à la petite enfance, et le classement en zone USP à l'intégralité de la parcelle cadastrée section AP n° 169 ; qu'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 ; que leur appréciation sur ces différents points, ainsi que sur la création et la délimitation d'emplacements réservés destinés notamment à la réalisation future d'équipements publics ou d'intérêt collectif, 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 ;

11. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des énonciations du rapport d'enquête publique, que la commission d'enquête a préconisé l'abandon du point n° 16 du projet de modification du plan local d'urbanisme au motif qu'une précédente modification de ce document, opérée en 2012, avait au contraire réduit l'emplacement réservé n° 5 et qu'il n'était argué d'aucun changement dans les besoins scolaires de la commune de Tassin-la-Demi-Lune ; que cette dernière, toutefois, produit une délibération de son conseil municipal du 18 juin 2015

tirant les conclusions d'une étude de prospective des besoins scolaires lancée en 2013, d'où ressort le constat d'un besoin, à long terme, de 22 classes supplémentaires dans le secteur, au demeurant peu équipé, où est prévu le projet d'établissement en cause ; que la même délibération souligne également le besoin d'équipements structurants dans ce quartier et la plurifonctionnalité du complexe scolaire et périscolaire envisagé ; que dans ces circonstances, et nonobstant le fait que la modification en cause réduit, au profit de la zone USP, la zone UC1 définie comme prioritaire par le rapport de présentation, c'est sans erreur manifeste d'appréciation ni erreur de droit que les auteurs du plan local d'urbanisme communautaire ont adopté le point n°16 ;

12. Considérant que, la délibération attaquée modifiant le plan local d'urbanisme métropolitain sur plus de 200 points intéressant les trois quarts environ des communes adhérentes, la circonstance que des refus de permis de construire ont été opposés de manière répétée concernant des projets de construction sur la parcelle en litige ne démontre pas, à elle seule, le détournement de pouvoir allégué ; qu'au surplus, il a été justifié, ainsi qu'il a été dit, d'un motif d'urbanisme en ce qui concerne le point n° 16 de ladite délibération ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les consorts Simon ne sont pas fondés à demander l'annulation, totale ou partielle, de la délibération du 29 juin 2015 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a adopté la modification n° 11 de son plan local d'urbanisme, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la métropole de Lyon, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demandent les requérants au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par la métropole de Lyon ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de MM. François et Jacques Simon est rejetée.

Article 2 : les conclusions présentées par la métropole de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à MM. François et Jacques Simon et à la métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 14 décembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. David Zupan, président,
M. Marc Gilbertas, conseiller,
Mme Alice Raymond, conseillère.

Lu en audience publique le 21 décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. Gilbertas

D. Zupan

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
Un greffier,