

Contrôle des modalités de mise en œuvre de la procédure de concertation

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia
Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 10LY02295 – 29 novembre 2011 – C+ 

INDEX

Mots-clés

L.300-2 du code de l’urbanisme, Concertation

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ *L. 300-2 du code de l’urbanisme, Concertation, Respect de la délibération*

² Aux termes de l’article L300-2 du code de l’urbanisme : « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : (...) b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté (...) . / Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées* ».

³ Rejet au fond du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l’article L300-2 du code de l’urbanisme en raison de l’insuffisance de la procédure concertation au regard des modalités définies par les délibérations mentionnées dans ces dispositions.

⁴ En effet, si en l’espèce l’une des modalités prévues dans la délibération mentionnée à l’article L300-2 du code de l’urbanisme n’a pu être mise en œuvre, elle a été remplacée par une autre modalité permettant d’assurer l’expression d’un large public dans des conditions équivalentes.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5953](https://doi.org/10.35562/alyoda.5953)

¹ Treize requérants résidant sur le territoire de la Commune de Morey Saint Denis – dans le Département de la Côte d’Or – ont tenté d’obtenir le retrait puis l’annulation de la délibération du 6 février 2008 par laquelle le Conseil Municipal de la Commune de Morey Saint-Denis a décidé la création d’une Zone d’Aménagement Concerté (ZAC), dite du « Pré Bouffeu » et « Aux Quatre Pieds de Poirier », destinée à la construction de logements de type pavillonnaire et d’une zone d’activité artisanale dédiée à la viticulture ; une ZAC multi-sites fondée sur les dispositions des articles L311-1 et suivants et R311-1 et suivants du code de l’urbanisme.

² Cette délibération fera d’abord l’objet d’un recours gracieux, qui sera implicitement rejeté, puis d’un recours contentieux, qui sera aussi rejeté par le Tribunal Administratif de Dijon, par jugement du 13 juillet 2010.

³ Les requérants reprennent devant votre Cour l’ensemble des moyens qui ont été écartés en première instance.

⁴ L’article L112-3 du code rural... sur lequel est fondé un premier moyen de légalité externe ... prescrit notamment que les documents d’urbanisme qui envisagent une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent – dans les zones d’appellation d’origine contrôlée – être rendus publics ou approuvés qu’après avis de la Chambre d’Agriculture, de l’Institut National de l’Origine et de la Qualité (INAO), et précise en outre que cela s’applique aux opérations d’aménagement dont l’enquête publique n’a pas été prescrite à la date de la publication de la Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d’orientation agricole.

⁵ Les 3, 8 hectares du projet de ZAC en question sont classés Bourgogne Grand Ordinaire ; au Plan Local d’Urbanisme (PLU) de la Commune ces terres sont incluses dans une zone AU1a et AU1d d’urbanisation à court terme.

⁶ Selon les requérants, contrairement à l’analyse des premiers juges, le zonage d’urbanisme ne pourrait mettre en échec la procédure de consultation prévue par l’article L112-3 du code rural, d’autant moins que le texte de cet article étend cette procédure aux opérations d’aménagement, sans distinction, et que les terres dont il est question continueraient – au travers de l’exploitation de jardins familiaux – d’avoir une vocation agricole.

7 Ce n'est pourtant pas ce que la 4^{ème} chambre de la Cour a jugé dans son arrêt du CAA Lyon n° 09LY00262 et 09LY00436 du 4 novembre 2010 COMMUNE DE BONS EN CHABLAIS ET MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

8 Il s'agissait là non pas d'une ZAC mais d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ... mais le raisonnement de la Cour peut parfaitement être transposé ici puisque, qu'il s'agisse d'une DUP ou d'une ZAC, ni l'arrêté préfectoral de DUP ni la délibération de création de la ZAC n'ont prévu une nouvelle réduction des espaces agricoles, celle-ci l'ayant déjà été lors du classement des parcelles concernées en zone à urbaniser et ce alors même qu'elles ont continué à faire l'objet d'une exploitation agricole.

9 Le Tribunal Administratif de Dijon n'a commis aucune erreur de droit dans son analyse.

10 Aucun vice de procédure ne peut donc être relevé sur ce fondement.

11 La Chambre d'Agriculture et l'INAO avaient été consultés lors de la révision générale du PLU et avaient émis un avis favorable au projet de zonage.

12 Un deuxième moyen de légalité externe est fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, relatif aux modalités de la concertation... ces modalités ayant été, aux dires des requérants, insuffisantes, de plus, méconnues par la Commune, ce qui aurait finalement eu pour effet de priver la population de son droit d'émettre une opinion.

13 Ce sont les délibérations des 21 février et 2 mai 2007 qui ont défini ces modalités de concertation. Elles consistaient dans :

14 - une information publiée dans le Bulletin Municipal ou dans le journal « Le Bien Public » ;

15 - un affichage du projet et la consultation d'un dossier en Mairie ;

16 - la mise à disposition – en Mairie – d'un registre destiné à recueillir les avis et la tenue de deux permanences d'élus.

17 L'insuffisance des modalités de concertation qui ont été arrêtées n'est pas avérée s'agissant d'une Commune de 700 habitants. Au demeurant, le 2^{ème} alinéa de l'article L300-2 du code de l'urbanisme précise que : « (...) Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a), b) et c) ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées ; (...) ».

18 Aussi votre Cour en viendra rapidement à examiner le respect par la Commune des modalités de concertation qu'elle avait elle-même instaurées.

19 Les publications dans les deux journaux ont été réalisées. Malgré les doutes des requérants, il n'y a pas de carence à cet égard, même si les deux publications dans « Le Bien Public » auraient pu intervenir plus tôt.

20 Le registre a bien été mis à la disposition du public. Les requérants ne semblent plus s'attacher, comme en première instance, à la date à laquelle cela a été fait mais plutôt à l'utilité de cette mise en place, en raison du manque d'information sur le projet.

21 Sous l'aspect du manque d'information, les requérants mettent notamment en avant l'affichage tardif en Mairie – le 11 décembre 2007 – de documents dont un panneau de présentation de la procédure de ZAC et un « document provisoire d'étude d'impact ».

22 Les requérants en critiquent le caractère sommaire. Toutefois, s'agissant d'un projet en cours de finalisation, le reproche de la communication de documents, forcément évolutifs à ce stade, ne paraît pas pouvoir être pris en compte : voyez sur ce point Conseil d'Etat 6 mai 1996 n° 121915 ASSOCIATION AQUITAINE ALTERNATIVES.

23 Par ailleurs, si, comme l'indiquent les requérants, le secrétariat de Mairie était fermé durant la période des fêtes de fin d'année – du 24 décembre 2007 au 4 janvier 2008 – la population a pu prendre connaissance des premières études du 11 décembre 2007 au 24 décembre 2007 et a été invitée, par voie d'affichage dès le 15 décembre 2007, à une réunion publique, le 14 janvier 2008 à 18h30 en Mairie, réunion à laquelle ont participé environ 60 personnes, qui ont eu à disposition le registre de concertation et ont pu y consigner leurs observations après une présentation vidéo du projet.

24 Cette réunion publique, qui n'était pas prévue parmi les modalités de concertation, est venue en renforcer le contenu et en compenser, le cas échéant, les faiblesses...

25 Au titre des faiblesses, il n'échappera pas à votre Cour que la permanence annoncée des élus n'a pas eue lieu. L'indication par la Commune que le Maire se trouvait à la disposition des administrés durant cette période pour répondre à leurs questions, revient à une confirmation de cette carence...La Commune reconnaît d'ailleurs elle-même qu'il n'y a pas eu de permanence uniquement dédiée à la concertation...

26 A partir du 2 janvier 2008, le dossier complet s'est trouvé à la disposition du public en Mairie et ce jusqu'au 28 janvier 2008.

27 Les requérants ont d'ailleurs pu faire part au Maire – soit
collectivement au travers d'une pétition – soit individuellement pour
certains d'entre eux – d'observations sur ce projet.

28 Le bilan de la concertation a été réalisé au cours d'une séance du
Conseil Municipal du 30 janvier 2008 et a donné lieu au vote d'une
délibération, l'assemblée municipale ayant choisi de poursuivre son
projet, dans l'intérêt général de la Commune.

29 Ainsi, les permanences annoncées des élus n'ayant pas été
effectivement mises en place mais cette carence ayant pu être
compensée par la réunion publique du 14 janvier 2008, nous invitons
votre Cour à ne pas – comme les premiers juges – censurer la
procédure suivie sur le fondement de l'article L300-2 du code de
l'urbanisme.

30 La jurisprudence n'est pas hostile à une certaine souplesse en la
matière : voyez par exemple CAA de Douai n° 09DA01005 du 1er
juillet 2010 Mme C.

31 Un troisième moyen de légalité externe vise l'étude d'impact prévue
par l'article R311-2 d) du code de l'urbanisme, lequel renvoie – pour
son contenu – aux dispositions de l'article R122-3 du code de
l'environnement.

32 Le contenu d'une étude d'impact doit être proportionné à
l'importance des aménagements et des incidences sur
l'environnement. Elle comprend cinq volets :

- 33 - l'analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- 34 - l'analyse des effets du projet sur l'environnement ;
- 35 - les raisons du choix du projet eu égard notamment aux
préoccupations d'environnement ;
- 36 - les mesures destinées à compenser les conséquences sur
l'environnement et la santé ;
- 37 - l'analyse des méthodes d'évaluation des effets sur l'environnement.

38 Cette étude d'impact – de 67 pages – a été réalisée par le Bureau
d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme (BAFU) de Dijon.

39 Les cinq premières parties de l'étude correspondent aux cinq volets
prescrits par l'article R122-3 du code de l'environnement. La 6^{ème} et
dernière partie constitue un résumé non technique.

40 Selon les requérants cette étude serait entachée d'insuffisance
substantielle. Elle ne serait que la reprise du rapport de présentation
de la révision du PLU et n'aborderait que de manière très secondaire
le projet de ZAC sur les deux sites retenus, sans proposer de solution
alternative.

41 Il est vrai que la première partie sur l'état initial du site et de son environnement comporte beaucoup de généralités sur la Commune mais les deux sites – « Les Près Bouffeu » et « Quatre Pieds de Poirier » - sont resitués dans ce cadre général par de nombreux plans, photographies et commentaires dans quasiment chacun des 10 chapitres de cette première partie.

42 Le choix des sites est très clairement justifié dans la deuxième partie de l'étude d'impact. Il s'agit d'un parti d'aménagement qui relève du libre choix de la collectivité. Et l'article R122-3 du code de l'environnement ne lui fait nullement obligation de proposer des choix alternatifs.

43 Les requérants précisent par ailleurs devant votre Cour leur critique de l'insuffisance supposée de l'étude d'impact en visant particulièrement les mesures destinées à compenser les effets néfastes sur l'environnement, l'analyse des méthodes d'évaluation de ces effets et l'absence d'évaluation du coût des mesures envisagées.

44 Pour analyser la portée de cette critique il convient d'abord d'indiquer que le projet porte sur deux zones de – respectivement – 2, 2 et 1, 59 hectares pour un territoire communal de 783 hectares soit 0, 73 % de ce territoire : y a donc lieu de ne pas sur-dimensionner l'impact potentiel du projet sur l'environnement, s'agissant ici de l'aménagement d'une zone.

45 L'effet principal de l'aménagement de cette zone se situera au niveau de l'imperméabilisation des sols alors que certains secteurs sont déjà exposés au ruissellement des eaux pluviales. Mais des mesures concrètes sont envisagées : canalisations drainantes, noue végétalisée (c'est-à-dire cuvette végétale) d'Est en Ouest et revêtements poreux pour les espaces publics. Les idées qui sont exprimées – et dans lesquelles les requérants voient un défaut de décision – concernent les constructions futures, qui ne sont pas d'actualité à ce stade.

46 Ainsi, l'atteinte principale à l'environnement – l'évacuation des eaux de ruissellement – est normalement prise en charge au niveau de l'aménagement global de la zone, ce qui permet d'envisager d'éventuels surcoûts très limités, peut-être même inexistants.

47 Dans ce contexte, le chiffrage particulier de ces travaux par l'étude d'impact n'apparaît pas indispensable : Conseil d'Etat n° 320457 du 26 juillet 2011 SOCIETE INNOV IMMO et autres.

48 Sur ce 3^{ème} moyen de légalité externe votre Cour nous paraît devoir aussi confirmer l'analyse et la conclusion des juges du premier ressort.

49 Au plan de la légalité interne... ce sont l'erreur de droit et l'erreur manifeste d'appréciation qui sont invoquées.

L'erreur de droit résiderait dans une création déguisée de la ZAC dès la révision du PLU... une forme de détournement de procédure... Mais il fallait pourtant bien rendre ces terrains constructibles avant d'envisager une ZAC. Et si les auteurs du PLU avaient déjà en tête la création d'une ZAC – ce qui évidemment n'est pas exclu et ce qui n'est nullement interdit – il n'en demeure pas moins qu'ils ont ultérieurement satisfait à la procédure spécifique de création de cette ZAC.

Aucune erreur de droit ne peut être relevée à leur encontre. Votre Cour pourra ici encore confirmer le jugement du Tribunal Administratif de Dijon.

L'erreur manifeste d'appréciation résiderait dans le défaut de besoin réel d'une ZAC multi-sites... ni le besoin en logements nouveaux, ni les activités artisanales liées à la viticulture, n'étant – aux dires des requérants – établi et le projet de ZAC s'inscrivant – pour ce qui concerne la zone du « Pré Bouffeu » - dans un secteur inondable et où sont installés des jardins familiaux dont l'existence serait donc menacée.

Le besoin en logements – comme l'explique justement la Commune – ne doit pas seulement être évalué à l'aune des fluctuations de la population mais aussi en tenant compte des catégories de logements qu'il convient de développer, notamment pour les jeunes ménages avec enfants. C'est dans cet esprit que les 33 logements prévus (21 pavillons individuels et 12 pavillons groupés) ont été envisagés.

Sept lots de la future zone artisanale – sur les dix prévus – ont déjà été réservés, ce que personne ne conteste, ce qui ne démontre pas – loin s'en faut – que la zone d'activités existante le long de la Route Nationale 74 serait suffisante.

Enfin, aucun Plan de Prévention des Risques d'Inondation n'existant sur le secteur et le caractère manifestement insuffisant des mesures qui sont envisagées pour l'évacuation des eaux de ruissellement n'étant pas établi, le choix de créer une ZAC sur le secteur « Pré Bouffeu » ne permet pas de conclure à une erreur manifeste d'appréciation à cet égard, d'autant moins que l'article R111-2 du code de l'urbanisme qui est invoqué ne peut l'être à l'encontre de la création d'une ZAC.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet des conclusions tendant à l'annulation du jugement n° 0801882 du 13 juillet 2010 du Tribunal Administratif de Dijon ;

- au rejet, par voie de conséquence, des conclusions que les requérants – partie perdante – présentent au titre de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative et – dans les circonstances de

l’espèce – au rejet des conclusions que la Commune présente sur le même fondement.