Décision de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux du 30 mars 2021

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 21BX00225

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS BASQUE
c/ Mme Etcheto

La cour administrative d'appel de Bordeaux

La présidente de la 5ème chambre

Audience du 25 mars 2021
Décision du 30 mars 2021

54-03-06
68-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme Gracianne Etcheto a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la délibération du 23 juin 2018 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays basque a approuvé la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ou, subsidiairement, de l'annuler uniquement en tant qu'elle classé les parcelles cadastrées AY n° 1 et AS n° 20 en zone agricole et les parcelles cadastrées section BC N° 71, 72, 73 et 74 en zone naturelle. Mme Etcheto a également demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la délibération du 29 septembre 2018 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays basque a abrogé la délibération du 23 juin 2018 et a approuvé la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ou, subsidiairement, de l'annuler uniquement en tant qu'elle approuve le classement des parcelles susmentionnées.

Par un jugement n° 1802018, 1802592 du 3 novembre 2020, le tribunal administratif de Pau a annulé les délibérations contestées.

Procédure devant la cour administrative d'appel :

Par une requête, enregistrée le 19 janvier 2021, et par un mémoire enregistré le 19 mars 2021, la communauté d'agglomération du Pays basque, représentée par Me Ghaye, demande à la cour :

1°) de surseoir à l'exécution du jugement du tribunal administratif de Pau du 3 novembre 2020 ;

2°) de mettre à la charge de Mme Etcheto le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ses conclusions sont fondées sur l'article R. 811-15 du code de justice administrative, dont les conditions sont réunies et, subsidiairement, sur l'article R. 811-17 du même code ;

- c'est à tort que le tribunal a retenu une insuffisante motivation des conclusions du commissaire enquêteur, sans examiner l'intégralité de son rapport dans lequel a été examiné très précisément l'intégralité des avis et observations émis et dans lequel un jugement de valeur a été porté sur le projet ; le commissaire enquêteur a identifié et analysé les forces et les faiblesses de ce projet ;

- à supposer que les conclusions du commissaire enquêteur aient été insuffisamment motivées, le tribunal aurait dû écarter le moyen en l'absence de privation d'une garantie pour le public et en l'absence d'influence de l'insuffisance relevée sur le sens de la décision ;

- le tribunal n'a pas motivé sa décision sur ce point ;

- quant au classement des parcelles BC 71 à 74 en zone naturelle, il n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal ; ce classement a pour objet, en accord avec le rapport de présentation qui rappelle la nécessaire prise en compte des éléments de « Grenelle » concernant l'environnement, de protéger la qualité du site, conformément à l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme ; ces parcelles sont limitrophes d'une zone Natura 2000 et proches d'une importante zone archéologique ; elles constituent le point de rencontre de corridors écologiques et de réservoirs de biodiversité et trois types de forêts sont situées de part et d'autre ; ce classement répond à l'exigence du SCOT de qualifier les espaces de transition entre les espaces urbains et les espaces agricoles et naturels et de maîtriser drastiquement les extensions urbaines ; ces parcelles se situent dans un compartiment totalement naturel marqué par la présence de plusieurs espaces boisés classés sans qu'importent sur ce point la proximité d'un hameau et la desserte par les réseaux d'eau et d'électricité ; le nouveau PLU a entendu mettre un terme à la fragmentation de l'urbanisation permise par le POS antérieurement ; au surplus, le classement de ces parcelles enserrées entre deux couloirs de zones de danger, a pour objet de prévenir les risques d'expansion des crues ; l'assainissement collectif ne dessert par ailleurs pas les parcelles et le règlement du PLU impose désormais, afin de protéger la qualité de l'eau, le principe du recours exclusif à l'assainissement collectif ;

- le tribunal aurait dû faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ; l'illégalité du classement des parcelles BC 71 à 74, à la supposer établie, est divisible du reste du PLU dès lors que ces parcelles représentent seulement 0,02 % de la superficie totale du territoire de la commune et 0,05 % de la zone naturelle classée par le PLU ; cette illégalité n'empêchait pas le tribunal de permettre la régularisation du vice tenant à la motivation insuffisante des conclusions du commissaire enquêteur ;

- le tribunal n'a pas visé les observations qu'elle a présentées après avoir reçu le courrier l'informant de ce que le tribunal était susceptible d'appliquer l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ; il n'en a pas tenu compte ;

- les autres moyens invoqués par Mme Etcheto en première instance ne sont pas fondés ;

- les prétendues insuffisances affectant la publicité de la délibération arrêtant le PLU sont inopérantes ; à les supposer établies, le moyen ne pourrait être retenu, par application de

la jurisprudence Danthony ; au demeurant, elle a justifié en première instance, de l'accomplissement des formalités de publicité ;

- la publicité de l'enquête publique a été régulière ; en tout état de cause, eu égard à la participation du public, le moyen ne peut être retenu ;

- le commissaire enquêteur n'était pas tenu de répondre à toutes les observations ; au demeurant, il a répondu aux observations émises par Mme Etcheto ;

- la communauté d'agglomération était compétente pour reprendre la procédure d'adoption du PLU communal, en application de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme ;

- les moyens tirés de la convocation irrégulière et de l'information insuffisante des élus lors de la délibération du 29 août 2014 prescrivant le PLU sont irrecevables par application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- il en va de même du moyen tiré de l'absence de débat de la communauté d'agglomération sur le PADD ; au surplus, l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme dans sa version applicable n'exigeait pas que la communauté d'agglomération débatte sur le PADD dans le cadre du transfert de compétences intervenu entre la commune et elle ;

- la procédure de révision n'est pas soumise aux dispositions de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme imposant une conférence intercommunale ; au surplus, une conférence intercommunale a été convoquée le 13 juin 2018 et a eu lieu le 23 juin 2018 ;

- le contenu du rapport de présentation ne méconnaît pas l'article 12 paragraphe VI du décret du 28 décembre 2015 ;

- aucune modification du projet final de PLU n'a bouleversé son économie générale ;

- il n'existe aucune incompatibilité entre le PLU et le SCOT ni en ce qui concerne la création de surfaces commerciales dont la surface de vente excède 500 m², ni en ce qui concerne la création d'une déchetterie, ni en ce qui concerne l'extension de la zone artisanale de Planuya 2 ;

- il n'existe aucune contradiction entre le PADD et le règlement, le PLU visant à lutter contre l'étalement urbain et à densifier les parcelles constructibles ;

- le zonage Ng n'est pas illégal alors même que la CDPENAF a émis un avis négatif ; la surface classée est importante, mais c'est parce qu'elle intègre le golf de la commune ; la constructibilité dans ce secteur a été limitée à l'extension des habitations existantes et est strictement encadrée ;

- le classement des parcelles AY 1 et AS 20 en zone agricole procède d'une volonté de protéger et maintenir les activités agricoles existantes ; ces parcelles se situent dans un compartiment totalement agricole et naturel, marqué par la présence de multiples espaces boisées classés, quand bien même un hameau est situé à proximité.

Par des mémoires enregistrés le 26 février 2021, le 18 mars 2021 et le 20 mars 2021, Mme Etcheto, représentée par Me Garcia, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la communauté d'agglomération du Pays Basque le versement d'une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- dès lors que la communauté d'agglomération a décidé d'exécuter le jugement, sa requête en sursis à exécution est dépourvue d'objet ;

- la communauté d'agglomération ne justifie pas de conséquences difficilement réparables au sens de l'article R. 811-17 du code de justice administrative ;

- c'est à bon droit que le tribunal a jugé que le commissaire enquêteur n'avait pas émis un avis personnel et motivé ; l'application de la jurisprudence « Danthony » n'a pas été sollicitée devant le tribunal ; le tribunal, examinant cette question conformément à son office,

a écarté à bon droit l'application de cette jurisprudence en constatant que l'irrégularité avait eu une influence sur le sens de la décision contestée ;

- c'est également à bon droit que les premiers juges ont retenu l'erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone naturelle des parcelles BC 71 à BC 74 dès lors que le secteur concerné constitue un hameau et une partie actuellement urbanisée de la commune ; contrairement à ce que soutient la communauté d'agglomération, ces parcelles ne sont pas situées en zone Natura 2000, ni à proximité d'une importante zone archéologique, elles ne correspondent pas à un point de rencontre de continuités écologiques, elles ne comportent aucun talweg et entre les deux couloirs dont se prévaut la communauté d'agglomération, quatre constructions ont été récemment édifiées ; l'absence d'assainissement n'est pas un motif pouvant valablement justifier le classement ;

- l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ne trouvait pas à s'appliquer dès lors que le tribunal a relevé une illégalité de fond qui n'est pas susceptible de régularisation par une procédure de modification, cette procédure ne pouvant être mise en œuvre s'agissant de la réduction d'une zone naturelle ; de plus, l'application de l'article L. 600-9, qui n'a pas été demandée par la communauté d'agglomération, n'est qu'une faculté pour le juge ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme, que le tribunal n'a pas retenu, était également fondé ; en effet la communauté d'agglomération n'a pas débattu sur le projet d'aménagement et de développement durable alors qu'elle a repris la procédure avant que le projet de plan ne soit arrêté et que l'enquête publique ait été achevée ;

- devait également être retenu le moyen tiré de l'absence de publicité de la délibération arrêtant le plan local d'urbanisme ; ce manquement a eu pour effet une mauvaise information des citoyens sur l'adoption du plan ;

- le moyen tiré de l'insuffisance de publicité de l'enquête publique dans la presse locale était également fondé ;

- le moyen tiré de l'incompétence de la communauté d'agglomération était également fondé au regard des articles L. 153-1 et L. 153-6 du code de l'urbanisme ;

- est aussi fondé le moyen tiré de l'absence de convocation d'une conférence intercommunale en méconnaissance des articles L. 153-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme ; la méconnaissance de cette procédure constitue la violation d'une garantie ;

- elle était aussi fondée à invoquer la violation de l'article 12 paragraphe VI du décret du 28 décembre 2015 dès que la communauté d'agglomération a décidé d'appliquer les articles R. 151-1 à R. 151-5 nouveaux sans en avoir délibéré ;

- les modifications apportées au projet final ont bouleversé son économie générale en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ; ces modifications ont conduit à rendre constructibles près de 30 ha alors que l'autorité environnementale a souligné les dysfonctionnements des infrastructures d'assainissement et leurs impacts négatifs sur la qualité des eaux et alors que le parti pris initial d'urbanisme était de réduire les zones constructibles ; il en va de même de l'abandon de l'OAP concernant la zone d'activités Planuya qui remet en cause le parti pris initial sur le plan du développement économique ;

- le plan local d'urbanisme n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale dès lors qu'il ne comporte aucune limitation des surfaces commerciales et qu'il prévoit un projet de déchetterie et un projet d'extension de zone artisanale susceptibles de consommer 13 ha dont 0,71 ha en site Natura 2000 sans aucune justification ;

- il existe une contradiction entre le projet d'aménagement et de développement durable qui prévoit un objectif de 12 à 14 logements par ha et le plan local d'urbanisme qui classe en zone agricole la plupart des parcelles de la commune et qui fixe un maximum d'emprise de 50 % de l'unité foncière ;

- le zonage Ng assorti d'une admission des constructions, ne respecte pas l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme ; l'avis de la CDPENAF sur ce point n'a pas été suivi ;
- le classement des parcelles AY 1 et AS 20 en zone agricole est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'aucune activité agricole n'y est plus exercée et que le secteur constitue un hameau d'habitations ;
- l'abrogation de la délibération du 23 juin 2018 n'est pas motivée.

Vu :
- la requête au fond enregistrée sous le n° 21BX00206,
- les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative et le décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Elisabeth Jayat,
- et les observations de Me Guillou, représentant la communauté d'agglomération du Pays basque, et de Me Garcia, représentant Mme Etcheto.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 23 juin 2018, la communauté d'agglomération du Pays basque a approuvé les modifications apportées au projet de révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ainsi que le plan local d'urbanisme de cette commune. Par une délibération en date du 29 septembre 2018, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération a abrogé la délibération du 23 juin 2018 et approuvé la révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues. Saisi par Mme Etcheto, le tribunal administratif de Pau a prononcé l'annulation de ces deux délibérations par jugement du 3 novembre 2020. La communauté d'agglomération du Pays basque, qui a fait appel de ce jugement, demande dans la présente instance qu'il soit sursis à son exécution.

2. Il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que la communauté d'agglomération du Pays basque aurait exécuté le jugement du 3 novembre 2020, comme le soutient Mme Etcheto. Ne traduit pas une telle exécution l'annonce par la commune de la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme à la suite de l'annulation prononcée par le jugement contesté. Les conclusions de la communauté d'agglomération tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement ne peuvent être regardées comme ayant perdu leur objet ni comme étant irrecevables car dépourvues d'objet dès avant l'enregistrement de la requête.

3. Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « *Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision*

administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement ».

4. A l'appui de ses conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement contesté, la communauté d'agglomération du Pays basque soutient que c'est à tort que le tribunal a retenu une insuffisante motivation des conclusions du commissaire enquêteur, que c'est également à tort que le tribunal a retenu que le classement des parcelles BC 71 à 74 en zone naturelle était entaché d'erreur manifeste d'appréciation et que les autres moyens invoqués par Mme Etcheto ne sont pas fondés. Ces moyens paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement. La communauté d'agglomération du Pays basque est dès lors fondée à demander qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 3 novembre 2020. La circonstance que l'exécution de ce jugement ne serait pas susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables est sans incidence dès lors que la justification de telles conséquences ne conditionne pas l'application des dispositions précitées de l'article R. 811-15 du code de justice administrative sur lequel est fondé la requête à titre principal.

5. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de Mme Etcheto le versement d'une somme de 1 000 euros au titre des frais d'instance exposés par la communauté d'agglomération du Pays basque et non compris dans les dépens. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la communauté d'agglomération du Pays basque, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que demande Mme Etcheto à ce titre.

DECIDE :

Article 1er : Il est sursis à l'exécution du jugement n° 1802018, 1802592 du 3 novembre 2020 du tribunal administratif de Pau jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond sur la requête n° 21BX00206.

Article 2 : Mme Etcheto versera à la communauté d'agglomération du Pays basque la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

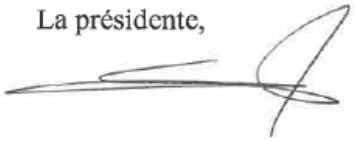
Article 3 : Les conclusions de Mme Etcheto tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la communauté d'agglomération du Pays basque et à Mme Gracianne Etcheto.
Une copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Délibéré après l'audience du 25 mars 2021 à laquelle siégeait Mme Elisabeth Jayat, président de chambre.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2021.

La présidente,



Elisabeth Jayat

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques en ce qui le concerne et 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 ordonnance.

Jugement du Tribunal Administratif de Pau du 03 novembre 2020

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU

dd

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1802018,1802592

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme ETCHETO

_____

Mme Edwige Michaud
Rapporteur

Le tribunal administratif de Pau

(2ème chambre)

_____

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteur public

_____

Audience du 13 octobre 2020
Lecture du 3 novembre 2020

_____

68-01-01
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête n° 1802018 et un mémoire, enregistrés le 4 septembre 2018 et le 29 juillet 2020, Mme Gracianne Etcheto, représentée par Me Garcia, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 23 juin 2018 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays basque a approuvé la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler la délibération du 23 juin 2018 en tant qu'elle a classé les parcelles cadastrées section AY n° 1 et AS n° 20 en zone agricole et les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 en zone naturelle ;

3°) d'enjoindre à la communauté d'agglomération Pays basque de classer les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 et les parcelles cadastrées section AY n° 1 et AS n° 20 en zone constructible dans le cadre de la révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme, et ce, sous astreinte ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays basque une somme de 6 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- la communauté d'agglomération Pays basque était incompétente pour adopter le plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ;

- la convocation des élus à la séance du conseil municipal du 29 août 2014 au cours de laquelle a été adoptée la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme était irrégulière et l'information délivrée aux membres de ce conseil municipal a été insuffisante ;

- le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu lors de la séance du conseil municipal de la commune d'Arcangues du 16 juin 2016, et non au sein de la communauté d'agglomération Pays basque, créée par arrêté du 13 juillet 2016 ;

- la délibération du 23 juin 2018 est illégale du fait de l'absence de convocation des deux conférences intercommunales prévue par les articles L. 153-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- les observations du commissaire-enquêteur sur les remarques formulées par Mme Etcheto sont insuffisantes ;

- l'avis du commissaire-enquêteur est insuffisamment motivé ;

- l'absence d'affichage de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme dans les mairies des communes membres concernées, en méconnaissance de l'article R. 153-3 du code de l'urbanisme, a vicié l'information du public :

- l'enquête publique a fait l'objet d'une publicité insuffisante ;

- le rapport de présentation du dossier arrêtant le projet de plan local d'urbanisme et le dossier d'enquête publique sont insuffisants au regard des exigences de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme :

- la délibération attaquée méconnaît l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme ;

- les modifications substantielles du plan local d'urbanisme intervenues après l'enquête publique remettent en cause l'économie générale du projet, en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- le plan local d'urbanisme est incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale concernant la limitation de surface des implantations commerciales et l'interdiction des projets susceptibles d'impacter directement les réservoirs de biodiversité ;

- le règlement du plan local d'urbanisme est en contradiction avec le projet d'aménagement et de développement durables de ce plan ;

- le secteur de taille et de capacité d'accueil limitée classé en zone Ng méconnaît l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme ;

- le classement en zone agricole des parcelles cadastrées section AY n° 1 et section AS n° 20 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- le classement en zone naturelle des parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 mai 2020, la communauté d'agglomération Pays basque, représentée par Me Ghaye, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme Etcheto une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par courrier du 6 octobre 2020, le tribunal a informé les parties qu'il était susceptible de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme au regard des vices relatifs à l'insuffisante motivation de l'avis du commissaire-enquêteur et à l'erreur manifeste d'appréciation du classement des parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 en zone naturelle.

Des observations en réponse présentées pour Mme Etcheto ont été enregistrées le 10 octobre 2020.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 1802592 le 19 novembre 2018 et des mémoires enregistrés les 1er décembre 2019, 18 décembre 2019 et 2 janvier 2020, Mme Gracianne Etcheto, représentée par Me Garcia, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 29 septembre 2018 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays basque a abrogé la délibération du 23 juin 2018 et a approuvé la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler la délibération du 29 septembre 2018 en tant qu'elle a classé les parcelles cadastrées section AY n° 1 et AS n° 20 en zone agricole et les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 en zone naturelle ;

3°) d'enjoindre à la communauté d'agglomération Pays basque de classer les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 et les parcelles cadastrées section AY n° 1 et AS n° 20 en zone constructible dans le cadre de la révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme, sous astreinte ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays basque une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- la délibération attaquée ne mentionne pas le motif d'illégalité de la délibération du 23 juin 2018 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la délibération attaquée, en tant qu'elle a abrogé la délibération du 23 juin 2018 sans enquête publique préalable, méconnaît l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme ;
- la communauté d'agglomération Pays basque était incompétente pour adopter le plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues ;
- la convocation des élus à la séance du conseil municipal du 29 août 2014 au cours de laquelle a été adoptée la révision générale du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme était irrégulière et l'information délivrée aux membres de ce conseil municipal a été insuffisante ;
- le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu au cours de la séance du conseil municipal d'Arcangues du 16 juin 2016, et non au sein de la communauté d'agglomération Pays basque, créée par arrêté du 13 juillet 2016 ;
- la délibération du 23 juin 2018 est illégale du fait de l'absence de convocation des deux conférences intercommunales prévue par les articles L. 153-8 et L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- les observations du commissaire-enquêteur sur les remarques formulées par Mme Etcheto sont insuffisantes ;
- l'avis du commissaire-enquêteur est insuffisant ;
- l'absence d'affichage de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme dans les mairies des communes membres concernées, en méconnaissance de l'article R. 153-3 du code de l'urbanisme, a vicié l'information du public :
- l'enquête publique a fait l'objet d'une publicité insuffisante ;

- le rapport de présentation du dossier arrêtant le projet de plan local d'urbanisme et le dossier d'enquête publique sont insuffisants au regard des exigences de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme :
- la délibération attaquée méconnaît l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme ;
- les modifications substantielles du plan local d'urbanisme intervenues après l'enquête publique remettent en cause l'économie générale du projet, en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale concernant la limitation de surface des implantations commerciales et l'interdiction des projets susceptibles d'impacter directement les réservoirs de biodiversité ;
- le règlement du plan local d'urbanisme est en contradiction avec le projet d'aménagement et de développement durables de ce plan ;
- la délibération attaquée, en tant qu'elle crée la zone Ng, méconnaît l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme ;
- le classement en zone agricole des parcelles cadastrées section AY n° 1 et section AS n° 20 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement en zone naturelle des parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense enregistrés les 10 juin 2019, 2 décembre 2019 et 17 décembre 2019, la communauté d'agglomération Pays basque, représentée par Me Ghaye, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme Etcheto une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par Mme Etcheto ne sont pas fondés.

Par courrier du 6 octobre 2020, le tribunal a informé les parties qu'il était susceptible de mettre en oeuvre la procédure prévue par l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme au regard des vices relatifs à l'insuffisante motivation de l'avis du commissaire-enquêteur et à l'erreur manifeste d'appréciation du classement des parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 en zone naturelle.

Des observations en réponse présentées pour Mme Etcheto ont été enregistrées le 10 octobre 2020.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- 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 Michaud,
- les conclusions de Mme Meunier-Garnier, rapporteur public,

- les observations de Me Garcia, représentant Mme Etcheto, de Me Ghaye, représentant la communauté d'agglomération Pays basque et de Mme Iturria, représentant la commune d'Arcangues.

Une note en délibéré présentée pour la communauté d'agglomération Pays basque a été enregistrée le 16 octobre 2020 dans les dossiers n° 1802018 et n° 1802592.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 1802018 et n° 1802592, présentées pour Mme Etcheto présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

2. Par une délibération du 23 juin 2018, la communauté d'agglomération Pays basque (CAPB) a approuvé les modifications apportées au projet de révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Arcangues ainsi que le plan local d'urbanisme de cette commune. Par une délibération en date du 29 septembre 2018, le conseil communautaire de la CAPB a abrogé la délibération du 23 juin 2018 et approuvé la révision du plan d'occupation des sols valant élaboration du PLU de la commune d'Arcangues. Mme Etcheto demande l'annulation de ces deux délibérations.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 23 juin 2018 :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : « *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 par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire.* ». Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *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 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 une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.* ».

4. Il résulte de ces dispositions que le commissaire enquêteur, qui n'est pas tenu de répondre à chacune des observations présentées au cours de l'enquête publique, doit donner son avis personnel en précisant s'il est ou non favorable et indiquer au moins sommairement, les raisons qui en déterminent le sens.

5. Le rapport du commissaire enquêteur comprend une première partie relative aux généralités concernant le projet de PLU, une deuxième partie concernant les modalités d'organisation et le déroulement de l'enquête et une dernière partie relative aux observations et consultations du public et des personnes publiques associées et aux analyses du commissaire-enquêteur sur ces observations et consultations. Dans cette dernière partie, après avoir rappelé que le plan d'aménagement et de développement durables (PADD) a fixé des objectifs ambitieux pour la commune en termes de développement urbain et habitat, de développement économique,

de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation des valeurs agricoles, naturelles, paysagères et patrimoniales, le commissaire-enquêteur indique de manière descriptive que le projet de PLU permet de faire baisser la surface des zones constructibles de 25% du territoire du POS à 11%, d'augmenter la surface des zones agricoles de 10% et celle des surfaces naturelles de 25%, et de reconduire quasiment à l'identique les espaces boisés classés du POS, et ne prévoit aucune zone constructible en assainissement non collectif. S'il indique que certaines demandes du public concernent la constructibilité de parcelles précédemment permise au POS notamment dans les zones NB, ne sont désormais plus autorisées dans le projet de PLU qui vise à limiter l'étalement urbain, à favoriser une gestion économe des espaces naturels et une préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et à contenir le développement urbain en continuité de l'agglomération existante, conformément aux évolutions réglementaires considérables apportées au code de l'urbanisme au cours de la dernière décennie, il ne donne pas son avis personnel sur ces évolutions du PLU. En outre, il se borne à indiquer que la CAPB et la commune d'Arcangues ont pris en compte les avis des personnes publiques associées. Enfin, si le commissaire-enquêteur mentionne dans son avis final que le bilan entre les avantages et les inconvénients est en définitive favorable au projet, il n'en indique pas les raisons. Par suite, le commissaire-enquêteur ne peut être regardé comme ayant émis un avis personnel sur le projet de PLU, cette irrégularité ayant eu une influence sur le sens de la délibération attaquée.

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. Si l'un des objectifs du PADD consiste à limiter l'étalement urbain et à préserver les espaces naturels propices à la biodiversité, il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 sont situées entre un hameau composé de 17 maisons d'habitation et une route départementale et sont desservies par les réseaux publics de distribution d'eau et d'électricité. Par ailleurs, la CAPB n'établit pas que ces parcelles, qui ne comprennent aucun espace boisé classé et qui ne prennent pas place sur un corridor écologique, présentent des caractéristiques naturelles particulières. Par suite, le classement en zone naturelle de ces parcelles par le PLU d'Arcangues est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 29 septembre 2018 :

8. Les moyens relatifs à l'insuffisante motivation de l'avis du commissaire-enquêteur et à l'erreur manifeste d'appréciation du classement en zone naturelle des parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 doivent être accueillis pour les mêmes motifs que ceux développés aux points 3 à 7.

En ce qui concerne l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

9. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre (...) un plan local d'urbanisme (...) estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter*

leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les (...) les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue (...) à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. (...).. ».

10. Ces dispositions ont pour objet de permettre au juge administratif de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un plan local d'urbanisme lorsque le vice entraînant l'illégalité de ce plan est susceptible d'être régularisé. Il appartient au juge administratif, pour faire usage des pouvoirs qui lui sont ainsi dévolus, d'apprécier si, eu égard à la nature et à la portée du vice entraînant son illégalité, cette régularisation est possible.

11. L'illégalité prononcée par le présent jugement aux points 5 et 8 constitue un vice de procédure intervenu après le débat sur les orientations du PADD, susceptible d'être régularisé par l'émission d'un nouvel avis suffisamment motivé du commissaire-enquêteur.

12. En revanche, aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.* ». Aux termes de l'article L. 153-31 du même code : « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : (...) ; 2° Soit de réduire (...) une zone naturelle et forestière ; (...)* ».

13. L'illégalité relevée aux points 7 et 8 tirée de ce que les délibérations du conseil communautaire de la CAPB du 23 juin 2018 et du 29 septembre 2018 portant approbation de la révision du plan d'occupation des sols et mise en forme du PLU d'Arcangues, en tant qu'il classe les parcelles cadastrées section BC n° 71, 72, 73 et 74 de Mme Etcheto en zone naturelle, qui implique la réduction d'une telle zone, n'est pas susceptible d'être régularisée par une procédure de modification de ce document d'urbanisme, mais uniquement par une procédure de révision de ce même document, en application du 2° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme. Par suite, il n'y a pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les délibérations du conseil communautaire de la CAPB des 23 juin 2018 et 29 septembre 2018 doivent être annulées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

15. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.* ».

16. L'exécution du présent jugement n'implique pas qu'il soit fait droit aux conclusions aux fins d'injonction sous astreinte de la requête.

Sur les frais liés au litige :

17. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

18. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la CAPB doivent dès lors être rejetées. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de cette dernière une somme de 1 200 euros en application de ce même fondement.

D É C I D E :

Article 1er : Les délibérations du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays basque des 23 juin 2018 et 29 septembre 2018 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune d'Arcangues sont annulées.

Article 2 : La communauté d'agglomération Pays basque versera à Mme Etcheto une somme de 1 200 (mille deux cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions des requêtes n° 1802018 et n° 1802592 de Mme Etcheto sont rejetées pour le surplus.

Article 4 : Les conclusions de la communauté d'agglomération Pays basque présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Gracianne Etcheto et à la communauté d'agglomération Pays basque.

Délibéré après l'audience du 13 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Michaud, premier conseiller,
Mme Genty, premier conseiller.

Lu en audience publique le 3 novembre 2020.

Le rapporteur,

Signé

E. MICHAUD

Le président,

Signé

F. DE SAINT-EXUPERY DE CASTILLON

La greffière,

Signé

D. DELGADO

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques 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 conforme :
La greffière,

D. DELGADO