

N°s 2001118,2002586

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. LEVEQUE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Florence Genty
Rapporteure

Le tribunal administratif de Pau

Mme Réaut
Rapporteure publique

(2ème Chambre)

Audience du 6 décembre 2022
Décision du 30 décembre 2022

68-01-01
68-01-01-01-021-02
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 15 juin 2020 sous le n° 2001118, un mémoire en production de pièces et un mémoire, enregistrés le 23 juin 2020 et le 23 mars 2022, M. Damien Levêque, représenté par Me Le Corno, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 3 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Narcastet a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de cette commune, ensemble la décision du 13 avril 2020 par laquelle le maire de cette commune a rejeté son recours gracieux formé contre cette délibération ;

2°) d'annuler la délibération du 20 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Narcastet a décidé de mettre en œuvre la procédure de modification simplifiée n° 1 de ce plan local d'urbanisme ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Narcastet une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

En ce qui concerne la délibération du 3 février 2020 :

- le projet approuvé n'a pas fait l'objet d'une consultation des personnes publiques associées et du public, en méconnaissance des articles L. 153-16 et L. 153-19 du code de l'urbanisme ;

- elle n'a pas été précédée d'une information des conseillers municipaux, en méconnaissance de l'article L. 123-12 du code de l'environnement ;

- le classement des secteurs 1 et 2 en zone UC n'est pas cohérent avec le projet d'aménagement et de développement durables, en méconnaissance de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme ;
- le classement du site du Hameau en zone UC est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

En ce qui concerne la délibération du 20 février 2020 :

- elle est entachée d'un détournement de procédure, dès lors que les modifications substantielles envisagées du plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'une procédure de modification simplifiée et que la méconnaissance des articles L. 153-16 et L. 153-19 du code de l'urbanisme ne peut être régularisée que par une procédure prévoyant une enquête publique.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 juillet 2021 et le 23 mars 2022, la commune de Narcastet, représentée par Me Ceccarelli-Le Guen et Me Romi, conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête, subsidiairement à ce qu'il soit sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de M. Levêque une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme afin de permettre à la commune de Narcastet de régulariser le cas échéant le vice de procédure qui entache d'irrégularité la délibération du 3 février 2020 tiré de la méconnaissance des articles L. 153-16 et L. 153-19 du code de l'urbanisme.

Par ordonnance du 25 mars 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 15 avril 2022.

Un courrier et un mémoire en production de pièce présentés pour la commune de Narcastet ont été enregistrés le 29 novembre 2022.

Un courrier présenté pour M. Levêque a été enregistré le 29 novembre 2022.

II. Par une requête enregistrée le 22 décembre 2020 sous le n° 2002586, et un mémoire enregistré le 23 mars 2022, M. Damien Levêque, représenté par Me Le Corno, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures:

1°) d'annuler la délibération du 21 octobre 2020 par laquelle la commune de Narcastet a approuvé la modification simplifiée n°1 du plan local d'urbanisme révisé de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Narcastet une somme de 1 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération attaquée a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- elle est dépourvue de base légale en raison de l'illégalité de la délibération du 20 février 2020 ;

- le projet approuvé n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme ;
- le défaut d'information du public concernant le projet approuvé par la délibération du 3 février 2020 ne peut être régularisé par une simple mise à disposition du public du projet de modifications, sans intervention du commissaire enquêteur.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 juillet 2021 et le 23 mars 2022, la commune de Narcastet, représentée par Me Ceccarelli-Le Guen et Me Romi, conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête, subsidiairement à ce qu'il soit sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge du requérant une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par une ordonnance du 10 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 10 juin 2022.

Un courrier et un mémoire en production de pièce présentés pour la commune de Narcastet ont été enregistrés le 29 novembre 2022.

Un courrier présenté pour M. Levêque a été enregistré le 29 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Genty,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteure publique,
- et les observations de Me Marcel, représentant M. Levêque.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n° 2001118 et n° 2002586 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par une seule décision.

2. Par délibération du 3 février 2020, le conseil municipal de Narcastet a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de cette commune. Par lettre du 6 mars 2020, M. Levêque, propriétaire de la parcelle cadastrée section A n° 32 dans cette commune, a formé un recours gracieux contre cette délibération. Par des délibérations du 20 février 2020 et du 21 octobre 2020, le même organe délibérant a, respectivement, décidé de recourir à la procédure de modification simplifiée de ce plan local d'urbanisme, puis a approuvé cette modification. M. Levêque demande l'annulation de ces trois délibérations, ainsi que de la décision du 13 avril 2020 par laquelle le maire de Narcastet a rejeté son recours gracieux formé contre la délibération du conseil municipal de Narcastet du 3 février 2020.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 3 février 2020 :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-14 du code de l'urbanisme : « *L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme.* » Aux termes de l'article L. 153-16 du même code : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : / 1° Aux personnes publiques associées à son élaboration mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 153-19 du même code : « *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. 153-21 du même code : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / (...) / 2° Le conseil municipal dans le cas prévu au 2° de l'article L. 153-8* ». Aux termes de l'article R. 153-8 du même code : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. Il peut, en outre, comprendre tout ou partie des pièces portées à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune par le préfet.* »

4. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de cette enquête publique que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

5. Il ressort des pièces du dossier que le projet de révision du plan local d'urbanisme a été arrêté par délibération du conseil municipal de Narcastet du 26 novembre 2018. Il est constant que la version du projet de révision du plan local d'urbanisme soumis pour avis aux personnes publiques associées et à enquête publique est celle d'un document de travail qui ne correspond pas à celle arrêtée par cette délibération, et s'écarte de cette dernière sur cinquante-sept points, selon les conclusions du rapport du commissaire enquêteur du 9 août 2019. La délibération attaquée a donc été prise en méconnaissance des dispositions précitées des articles L. 153-16 et L. 153-19 du code de l'urbanisme. A supposer même que la modification simplifiée du plan local d'urbanisme approuvée par délibération du conseil municipal du 21 octobre 2020 a apporté les corrections destinées à faire correspondre la version du projet approuvé avec celle du projet arrêté par la délibération du 26 novembre 2018 rappelée précédemment, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée qui s'apprécie à la date de son adoption. Enfin, l'erreur commise a nui à l'information du public au cours de l'enquête publique et a été de nature à exercer une influence sur la délibération du conseil municipal, faute pour les personnes publiques associées d'avoir pu émettre des avis pertinents sur le projet arrêté de révision du plan local d'urbanisme.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-12 du code de l'environnement dans sa version en vigueur du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} juin 2012 : « *Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.* ». Aux termes de l'article L. 123-16 du même code, dans sa version applicable au litige : « *Tout projet d'une collectivité territoriale (...) ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur (...)*

doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné. ». Si les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 123-16 du code de l'environnement sont applicables à la procédure d'adoption d'un plan local d'urbanisme donnant lieu à enquête publique, elles n'imposent pas que l'examen des conclusions défavorables du commissaire enquêteur fasse l'objet d'une réunion distincte de celle au cours de laquelle le conseil municipal approuve ce plan ni d'une délibération matériellement distincte de celle approuvant le projet. Elles n'exigent pas davantage que l'organe délibérant débattre spécifiquement des conclusions du commissaire enquêteur, mais lui imposent seulement de délibérer sur le projet en ayant eu connaissance du sens et du contenu des conclusions du commissaire enquêteur.

7. Le requérant invoque les dispositions de l'article L. 123-12 du code de l'environnement, en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2012, qui ne sont pas applicables au litige. A supposer même qu'il a entendu en réalité se fonder sur les dispositions précitées de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, en vigueur postérieurement à cette date, et s'il soutient que les conseillers municipaux n'ont pas été informés du sens et du contenu de l'avis du commissaire enquêteur, en particulier de ses observations en faveur d'une reprise totale de la procédure, il ressort toutefois du contenu de la délibération attaquée que les membres du conseil municipal ont eu connaissance de cet avis. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance, de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme manque en fait.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme comprend : (...) 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-5 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-8 du même code : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* ».

9. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

10. Le projet d'aménagement et de développement durables a notamment pour objectifs de favoriser le maintien des exploitations agricoles et de préserver les espaces agricoles de l'urbanisation, de programmer l'évolution urbaine et l'accueil des nouveaux arrivants, évalués à

112 habitants pour 54 nouveaux logements à l'horizon 2030, au plus près des équipements et services, d'encourager la densification de l'urbanisation en utilisant notamment « les dents creuses » et d'étendre les hameaux principaux compte tenu que l'urbanisation du bourg est limitée par le relief et le risque d'inondation. Si les parcelles cadastrées section AL n° 41 et section AK n° 113 à n° 118, classées en zone UC, sont dans un secteur agricole et naturel, le site dans lequel elles prennent place, dénommé La Viossalaise, comporte une quinzaine de constructions qui constituent un hameau. Par suite, M. Lévêque ne démontre pas que le classement de cette zone par le plan local d'urbanisme n'est pas en cohérence avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables.

11. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 151-17 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. / Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues par la présente section* ». Aux termes de l'article R. 151-18 du même code : « *Les zones urbaines sont dites « zones U ». Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.* ». Le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Narcastet définit la zone UC comme un secteur urbain à vocation d'habitat et d'activités compatible correspondant aux extensions urbaines du bourg. Elle correspond à des secteurs déjà urbanisés où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ou sont programmables à court terme.

12. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

13. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée section AL n° 41, pour une partie de sa surface limitée à 3 200 m², et les parcelles cadastrées section AK n° 113 à n° 118 prennent place dans le secteur de la Viossalaise, sur le site dit du Hameau au sud-est du bourg de Narcastet dont il n'est pas contesté qu'il s'agit d'un hameau principal de la commune, le long ou en continuité immédiate de la zone la plus dense de la quinzaine de constructions existantes. Par suite, eu égard au parti d'aménagement voulu par les auteurs du plan local d'urbanisme rappelé au point 10, la délibération du conseil municipal de Narcastet du 3 février 2020 portant révision du plan local d'urbanisme, en tant qu'il classe en zone UC en totalité ou pour partie les parcelles en cause, n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 20 février 2020 :

14. S'il résulte des termes de la délibération en litige qu'elle se borne à mettre en œuvre la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune de Narcastet et à autoriser le maire à signer tout document relatif à cette affaire, il ressort toutefois des pièces du dossier que cette délibération a été inspirée par le seul motif de pallier la méconnaissance, par la délibération du conseil municipal de Narcastet du 3 février 2020, des articles L. 153-16 et L. 153-19 du code l'urbanisme, et de permettre l'adoption du projet arrêté de plan local d'urbanisme en s'exonérant de l'enquête publique requise. Par suite, la délibération attaquée est entachée de détournement de procédure.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 21 octobre 2020 :

15. Ainsi qu'il a été dit au point 5 de la présente décision, la délibération du conseil municipal de Narcastet du 20 février 2020 est entachée d'irrégularité. Dès lors, la délibération attaquée a été approuvée sur le fondement d'une délibération portant engagement de la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune de Narcastet illégale. Par suite, M. Lévêque est fondé à exciper de l'illégalité de cette délibération du 20 février 2020.

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

16. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, 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 (...)* ».

17. Les vices de procédure relevés au point 5 dont est entachée la délibération du conseil municipal de Narcastet du 3 février 2020 sont susceptibles d'être régularisés. Par suite, dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il y a lieu de surseoir à statuer et d'impartir à la commune de Narcastet un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision, aux fins de procéder à la régularisation de cette délibération.

18. En revanche, les vices dont sont entachées les délibérations du conseil municipal de Narcastet du 20 février 2020 et du 21 octobre 2020 ne sont pas susceptibles d'être régularisées. Par suite, ces délibérations doivent être annulées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les délibérations du conseil municipal de Narcastet du 20 février 2020 et du 21 octobre 2020 sont annulées.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation de la délibération du conseil municipal de Narcastet du 3 février 2020.

Article 3 : La commune de Narcastet devra justifier de la régularisation de l'illégalité relevée au point 5 de la présente décision dans un délai de six mois à compter de la date de notification de cette dernière.

Article 4 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par la présente décision sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. Damien Levêque et à la commune de Narcastet.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Genty, première conseillère,
Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 décembre 2020.

La rapporteure,

Signé

F. GENTY

Le président,

Signé

F. DE SAINT-EXUPERY DE
CASTILLON

La greffière,

Signé

A. STRZALKOWSKA

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition :

La greffière,