

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme ECa demandé au tribunal administratif de Bordeaux, au nom de l'indivisionC, d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du 16 décembre 2016 par laquelle le conseil de la métropole de Bordeaux Métropole a approuvé la révision du plan local d'urbanisme 3.1.

Par un jugement n° 1700683 du 7 juin 2018, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 8 août 2018 et un mémoire complémentaire enregistré le 25 janvier 2019, MmeC, représentée par MeF, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 7 juin 2018 ;

2°) d'annuler la délibération du 16 décembre 2016 par laquelle le conseil de la métropole de Bordeaux Métropole a approuvé la révision générale du PLU 3.1 ;

3°) de mettre à la charge de Bordeaux métropole une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en se bornant à se référer aux pièces du dossier du plan local d'urbanisme pour conclure au caractère naturel de la zone pour statuer sur le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise au regard des dispositions du c de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme au lieu d'apprécier ce caractère d'eux-mêmes, les premiers juges ont entaché leur décision d'une insuffisance de motivation et méconnu leur office ;
- en estimant qu'elle ne remettait pas en cause les explications de Bordeaux Métropole concernant les convocations et l'information des conseillers métropolitains alors même qu'en la matière, il appartient à la collectivité de justifier de l'accomplissement de ces formalités, les premiers juges ont méconnu la charge de la preuve et entaché leur jugement d'irrégularité ;
- le classement des parcelles cadastrées section AR n° 38, n° 96, n° 435 et n° 437 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- il en va de même de l'inscription sur ces terrains d'une protection paysagère P 3512 au titre de la trame bleue discontinue ;
- le plan local d'urbanisme ne peut avoir pour objectif de protéger les espaces de nature urbains en limitant leur constructibilité par un classement en zone Nu alors que le SCOT a pour objectif de réduire la consommation d'espace naturel en autorisant à l'inverse la constructibilité de ces espaces non bâtis à l'intérieur des espaces urbanisés ;
- le règlement de la zone Nu est incohérent par rapport aux orientations du PADD ;
- elle renvoie pour le reste à ses écritures de première instance.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 12 décembre 2018 et le 11 février 2019, Bordeaux Métropole, représentée par MeH, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- lorsqu'un requérant se prévaut de l'absence de preuve de la régularité de la convocation, cette affirmation, dès lors qu'elle n'est étayée par aucun élément et qu'elle est infirmée soit par les mentions inscrites au registre des délibérations, soit par des attestations produites par la personne publique, ne peut qu'être écartée ; en l'espèce, elle a démontré que le délai de convocation des élus à leur assemblée délibérante fixée par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales a été respecté et les requérants n'avaient pas étayé leur critique sur ce point en première instance ; en toute hypothèse, les requérants ne démontrent pas que ces irrégularités auraient exercé une influence sur le sens de la décision ou aurait réellement privé les élus d'une garantie ;
- s'agissant de la note explicative de synthèse, l'important est que le document adressé avec la convocation permette aux membres de l'assemblée délibérante de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; en l'espèce, le rapport de présentation du projet de délibération valait note de synthèse et comprenait toutes les informations qui étaient de nature à éclairer le sens et la portée du plan local d'urbanisme ; enfin, elle a rapporté la preuve de l'envoi de la note explicative de synthèse aux conseillers métropolitains ;
- les premiers juges ne se sont pas contentés de se référer aux pièces du dossier mais ont bien procédé à une appréciation concrète à partir de différents critères pour écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait le classement du terrain de la requérante ;
- ce classement n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- les moyens de première instance auxquels les requérants se bornent à renvoyer sans les reproduire ni critiquer les motifs du jugement par lesquels ils ont été écartés sont irrecevables ;
- les autres moyens invoqués ne sont pas fondés ;
- elle renvoie pour le surplus à ses écritures de première instance.

En application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative, la clôture d'instruction a été fixée au 10 avril 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 M. David Terme,
- les conclusions de Mme Cécile Cabanne, rapporteur public,
- et les observations de MeF, représentant Mme Cet de MeG, représentant Bordeaux Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Cest propriétaire indivis d'un terrain comprenant les parcelles cadastrées section AR n° 38, n° 96, n° 435 et n° 437 situées rue du général Castelnau à Mérignac. Elle a demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler la délibération du 16 décembre 2016 par laquelle le conseil de la métropole de Bordeaux Métropole a approuvé la révision du plan local d'urbanisme, laquelle a notamment classé ce terrain en zone Nu (zone naturelle de loisirs) et assorti cette modification de zonage de prescriptions au titre de la protection du patrimoine bâti, de l'architecture et des paysages (P3512). Elle relève appel du jugement du 7 juin 2018 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté cette demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Les moyens tirés de ce que les premiers juges auraient méconnu les règles de dévolution de la charge de la preuve en imposant à la requérante de démontrer que les modalités de la convocation à la séance

du conseil du 16 décembre 2016 étaient irrégulières et auraient méconnu leur office en ne procédant pas à une appréciation concrète des caractéristiques du secteur concerné par le classement litigieux affectent, en tout état de cause, le bien-fondé du jugement et non sa régularité.

3. Il ressort des termes mêmes du jugement attaqué que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à l'intégralité de l'argumentation de la requérante, ont suffisamment motivé les raisons pour lesquelles ils ont estimé que le classement de ses parcelles n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation du jugement contesté doit être écarté.

Sur la légalité de la délibération du 16 décembre 2016 :

4. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : " Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée ". Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : " Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / () Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc () ". Enfin aux termes de l'article L. 5211-1 du même code : " Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / () Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus () ".

5. Pour établir que les membres du conseil de la métropole ont été régulièrement convoqués, Bordeaux Métropole a notamment produit un courrier du directeur des opérations de la société SRCI attestant de l'envoi dématérialisé, le 9 décembre 2016 entre 10h54 et 11h35, soit plus de cinq jours francs avant la date de la séance du conseil du 16 décembre, de 108 convocations à la séance du conseil du 16 décembre 2016. Ce courrier liste les 108 conseillers destinataires et leurs adresses électroniques ainsi que les documents mis à disposition des conseillers sur la plateforme d'échange sécurisée, au nombre desquels figure un document intitulé " Première révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de Bordeaux Métropole - Décision - Approbation ". Bordeaux Métropole a produit également un procès-verbal de constat établi le 9 août 2017 par MeD, huissier mandaté à cet effet, constatant la présence dans sa messagerie de deux courriels datés du 9 décembre 2016, l'un adressé à tous les conseillers par M. A, directeur adjoint à la direction des assemblées métropolitaines, les informant du dépôt dans leurs espaces Cubetcités et SRCI de la convocation à la séance du 16 décembre 2016 ainsi que de l'ordre du jour et des rapports de présentation de chaque affaire, et indiquant spécifiquement que le rapport de présentation de l'affaire concernant la révision du PLU était consultable et téléchargeable, l'autre émanant de Me Dlui-même, adressé à la direction des assemblées métropolitaines et confirmant la bonne réception du mail précédent. Bordeaux Métropole a produit également une attestation de la directrice générale chargée du secrétariat général indiquant que les convocations à la séance du 16 décembre 2016 étaient accompagnées de la note explicative de synthèse relative à la décision d'approbation du plan local d'urbanisme révisé et que tous les documents relatifs à cette affaire avaient été mis à disposition des élus sous forme d'un CD Rom dès le 9 décembre 2016. Enfin, Bordeaux Métropole indique que la note de synthèse était constituée par le rapport du projet de délibération établi par M. Bet il n'est pas allégué que ce rapport ne comportait pas les informations permettant aux conseillers métropolitains de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ou qu'ils n'auraient pas été à même de solliciter des informations supplémentaires, notamment auprès de la direction des assemblées métropolitaines, ainsi que l'indique expressément le message de M. Adaté du 9 décembre 2016.

6. La requérante n'assortissant sa contestation d'aucun élément concret permettant de remettre en cause la démonstration de Bordeaux métropole, le tribunal a pu régulièrement considérer, sans méconnaître les règles de dévolution de la charge de la preuve et alors même que la délibération litigieuse ne mentionne pas la date de la convocation, que Bordeaux Métropole rapportait la preuve que la convocation à la séance du 16 décembre 2016 avait été régulièrement effectuée.

7. Aux termes de l'article R. 123-8 dans sa rédaction alors applicable : " 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 : / a) 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 ; / b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; c) Soit de leur caractère d'espaces naturels ()".

8. En premier lieu, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) retient comme première orientation générale d' " agir sur la qualité urbaine, en s'appuyant sur le patrimoine et les identités locales " et définit pour la mettre en oeuvre 8 objectifs parmi lesquels : " stabiliser le contour de la zone urbanisée, afin de préserver l'équilibre 50/50 existant entre espaces naturels et urbanisés " et " développer la présence végétale au sein des quartiers ", notamment en " [prenant en compte les] espaces de nature fragmentés en milieu urbain et [protégeant les] éléments remarquables ". La deuxième orientation générale qu'il définit consiste à " respecter et consolider l'armature naturelle de la Métropole, tout en anticipant les risques et préservant les ressources ". A ce titre sont définis 7 objectifs, parmi lesquels : " conforter les espaces naturels et agricoles et préserver les continuités écologiques du territoire " et " prendre en compte l'importance de l'eau dans le territoire (le fleuve, les cours d'eau, les zones humides, les zones inondables et les eaux de ruissellement () ". Afin de mettre en oeuvre ce dernier objectif, le PADD prévoit de réaliser la " connexion des grandes continuités écologiques majeures de niveau régional et leur prolongement dans l'espace urbain par des continuités de niveau local participant également à la valorisation des grands espaces de nature (parc des Jalles, parc de Coteaux, marais, ruisseaux, boisements) et à la biodiversité en ville " ainsi que la " préservation et/ou

restauration de la trame bleue formée par les fleuves, les milieux humides et les cours d'eau permanents ou non (maillage fin de ruisseaux, crastes et fossés) qui lui sont associés, dans les projets d'aménagements, d'est en ouest ()".

9. En deuxième lieu, le rapport de présentation du PLU, dans sa partie " explication du projet d'ensemble ", répertorie le site litigieux comme faisant partie des " espaces de nature accessibles à vocation principale écologique ". Dans sa partie " explications des zonages " relative aux zonages A et N, il indique que les zones Nu " () concernent le plus souvent des enclaves naturelles en milieu urbain () " qui " jouent le rôle d'espace de respiration dans l'urbain et de maintien d'îlot de nature en ville, d'où l'enjeu d'y maintenir une constructibilité très limitée et de permettre uniquement des aménagements légers. Ils correspondent partiellement aux espaces de nature urbains identifiés au schéma de cohérence territoriale () " et " () concernent trois types de site : () / - Espace privé participant fortement à la présence de nature en ville ". L'objectif recherché est notamment d'y " maintenir une constructibilité très limitée " et d'" aménager ces espaces au public tout en intégrant et valorisant les caractéristiques naturelles et paysagères des sites ". Quant à la prescription P3512, à laquelle renvoie le règlement de la zone Nu, elle prévoit que le secteur concerné " () aura une vocation d'espace vert et sa lisière Est sera bâtie. L'aménagement permettra la valorisation du ruisseau et des zones humides présentes. Ce site contribue à la présence de nature en ville et constituera un espace de nature de proximité pour les quartiers alentours ". Elle prévoit pour ce faire des mesures afin de protéger le lit du ruisseau et le fil des berges, ainsi que des arbres remarquables et des milieux humides.

10. Il ressort des pièces du dossier que le terrain comprenant les parcelles cadastrées section AR n° 38, n° 96, n° 435 et n° 437 constitue un ensemble d'une grande superficie resté à l'état naturel, non bâti et supportant un boisement dense, lui-même partie d'un ensemble homogène plus vaste, d'une superficie approximative de 9 hectares, resté également à l'état naturel et situé au coeur d'un îlot urbain délimité par la rue du général de Castelnau, l'avenue du Chut, la rue Camille Goillot et la rue Charles Desplau. Bordeaux Métropole établit également que ce terrain et l'ensemble dans lequel il s'inscrit présentent un intérêt paysager marqué et relève de la trame verte et bleue discontinue. Il résulte ainsi notamment

d'une étude conduite en 2014 en vue de prendre en compte les zones humides dans les projets d'aménagement qu'une zone humide d'une superficie de 6,4 hectares y a été identifiée, et un diagnostic environnemental réalisé en 2013 y distingue 13 unités végétales et paysagères et relève la présence d'un ancien ruisseau. Enfin, si le SCOT inscrit effectivement le terrain, ainsi que le soutient la requérante, au sein de l'enveloppe urbaine dans laquelle l'urbanisation doit être limitée, il n'interdit pas pour autant de maintenir des zones naturelles au sein de cette enveloppe. Par suite, au regard des caractéristiques du terrain litigieux et des objectifs recherchés par les auteurs du PLU, la requérante, qui ne peut utilement se prévaloir du précédent classement des parcelles en cause, n'est pas fondée à soutenir que le classement serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

11. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : " Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ()".

12. La requérante soutient ensuite que le PLU ne peut avoir pour objectif de protéger les espaces de nature urbains en limitant leur constructibilité par un classement en zone Nu alors que le SCOT a pour objectif de réduire la consommation d'espace naturel en autorisant la constructibilité de ces espaces non bâtis à l'intérieur des espaces urbanisés.

13. A l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs. Si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de

rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

14. En premier lieu, la requérante ne démontre pas en quoi la circonstance que le classement de son terrain serait incompatible avec l'orientation fixée par le SCOT qui tend à " réduire la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers " serait de nature à établir en elle-même, compte tenu de sa faible superficie à l'échelle du territoire couvert par le document et en l'absence de spécificité la rendant remarquable à cette échelle, que le plan contrarie les objectifs imposés par le schéma. En deuxième lieu, au demeurant, le classement litigieux ne peut être regardé comme incompatible avec cette orientation, dans la mesure où elle se traduit par la définition d'une enveloppe de développement urbain maximal et non obligatoire, et où le SCOT fixe également comme orientations générales de " prendre en compte les continuités écologiques () ", de " conforter le réseau écologique du territoire et contribuer à en préserver la biodiversité, même la plus ordinaire ", et de " réintroduire la nature en ville par le biais d'espaces de nature urbains ". Par suite, le moyen tiré de ce que le classement litigieux serait incompatible avec le SCOT doit être écarté.

15. Enfin, si la requérante entend soulever un moyen tiré de ce que le règlement de la zone Nu serait entaché d'incohérence par rapport au PADD, elle doit être regardée en réalité, au regard de ses écritures, comme se prévalant de l'incohérence du zonage du terrain litigieux au regard du rapport de présentation du PLU et des orientations du PADD, en ce qu'il ne permettrait pas la réalisation des objectifs de construction de logements fixés par ceux-ci. Toutefois, elle se borne pour ce faire à affirmer, sans l'étayer, que son terrain serait concerné par l'opération " 50 000 logements autour des axes de transport collectif ", à l'instar de l'ensemble des zones naturelles urbaines, et que, dès lors, son classement en zone Nu, où la constructibilité est limitée, empêcherait d'atteindre l'objectif de production de 142 500 logements à l'horizon 2030 fixé par le SCOT et le PADD, alors qu'il résulte au contraire des éléments mentionnés aux points précédent que le PLU a également pour objectif de

préservé ces espaces. Par suite la requérante ne démontre pas l'existence de l'incohérence qu'elle allègue.

16. La requérante se borne pour le reste à renvoyer la cour aux moyens invoqués en première instance sans les énoncer ni joindre à la requête une copie du mémoire de première instance. Il y a lieu, par suite, d'écarter ces moyens comme non assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

17. Il résulte de ce qui précède que la requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont rejeté sa demande.

Sur les frais exposés par les parties à l'occasion du litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Bordeaux Métropole la somme que demande la requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de cette dernière une somme de 1 500 euros au bénéfice de Bordeaux Métropole à ce titre.

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme Cest rejetée.

Article 2 : Mme Cversera à Bordeaux Métropole une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme E C et à Bordeaux Métropole.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2019 à laquelle siégeaient :

M. Jean-Claude Pauziès, président,

M. David Terme, premier-conseiller,

Mme Nathalie Gay-Sabourdy, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 27 juin 2019.

Le rapporteur,

David TERME Le président,

Jean-Claude PAUZIÈS

Le greffier,

Virginie MARTY

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde, 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.

**Composition de la juridiction : M. PAUZIÈS, Mme CABANNE, M. David
TERME, ACHOU-LEPAGE**

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.