

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

MM. Pascal A, Christian A et Jean-Michel A ont demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la délibération en date du 24 mars 2017 par laquelle le conseil municipal de Malbuisson a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, en tant qu'il classe l'intégralité de leur parcelle C267 en zone naturelle, ainsi que la décision du 18 juillet 2017 portant rejet de leur recours gracieux contre cette délibération.

Par un jugement n° 1701645 du 31 janvier 2019, le tribunal administratif de Besançon a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée sous le n° 19NC00894 le 28 mars 2019, MM. Pascal A, Christian A et Jean-Michel A, représentés par Me F, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Besançon du 31 janvier 2019 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Malbuisson une somme de 15 000 euros à leur verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement est irrégulier, la substitution de motif opérée par le tribunal étant irrégulière ; c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que, pour classer en zone Ni la parcelle en cause, la commune s'était également fondée sur un autre motif, tiré de la situation géographique de la parcelle en limite de plan d'eau ;
- les conclusions du commissaire enquêteur sont insuffisamment motivées ;
- la délibération du 24 mars 2017 est entachée d'erreur de droit, dès lors que la commune a regardé comme dépourvue d'incidence l'absence de plantes hygrophiles au sein de la végétation existant sur la parcelle litigieuse, interprétant ainsi les deux critères d'une zone humide comme alternatifs ; le classement de la parcelle C267 en zone naturelle inondable était fondé sur l'unique motif que cette parcelle répondait aux critères de définition et de délimitation des zones humides ;
- le classement en zone naturelle inondable de la parcelle C267 procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juillet 2019, la commune de Malbuisson, représentée par Me D, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire, au sursis à statuer en application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et à l'annulation de la délibération contestée en tant seulement qu'elle classe la parcelle appartenant aux requérants en zone naturelle et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de MM. Pascal, Christian et Jean-Michel A sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

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 M. Favret, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Peton, rapporteur public,

- et les observations de Me E substituant Me D, pour la Commune de Malbuisson.

Considérant ce qui suit :

1. MM. Pascal, Christian et Jean-Michel A sont propriétaires d'une parcelle cadastrée C267, d'une surface de 93,54 ares, située sur le territoire de la commune de Malbuisson (Doubs), au lieu-dit " Combette ". Le conseil municipal de Malbuisson a, par une délibération en date du 24 mars 2017, approuvé le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, qui classe l'intégralité de cette parcelle en zone Ni, " zone naturelle / inondable ". Par un courrier en date du 22 mai 2017, les consorts A, qui contestent ce classement, ont adressé un recours gracieux à la commune, qui l'a rejeté par une décision du 18 juillet 2017. Les consorts A font appel du jugement du 31 janvier 2019 par lequel le tribunal administratif de Besançon a rejeté leur demande d'annulation de cette délibération approuvant le PLU de la commune, en tant qu'il classe l'intégralité de leur parcelle en zone Ni.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des pièces du dossier que le classement en zone Ni de la parcelle cadastrée C267 est fondé sur deux motifs, l'un tiré de ce que cette parcelle est située en zone humide, l'autre tiré de ce qu'elle est limitrophe du lac de Saint-Point, alors que l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme interdit les constructions à l'intérieur d'une bande de 300 mètres à compter de la rive de plans d'eau partiellement situés en zone de montagne. Dès lors, en se fondant sur ce second motif pour juger que la délibération du 24 mars 2017 n'était pas entachée d'illégalité, le tribunal administratif de Besançon a procédé,

comme son office l'y autorise, à une neutralisation de motif, et non à une substitution de motifs qui ne lui était pas demandée, comme le soutiennent les requérants.

3. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le jugement attaqué est irrégulier.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne le moyen tiré de la motivation insuffisante des conclusions du commissaire enquêteur :

4. Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : " Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. () Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. () ".

5. Le commissaire enquêteur doit, d'une part, établir un rapport relatant le déroulement de l'enquête et procéder à un examen des observations recueillies lors de celle-ci, en résumant leur contenu et, d'autre part, indiquer dans un document séparé, au moins sommairement et en donnant son avis personnel, ses conclusions motivées sur l'opération, en tenant compte de ces observations mais sans être tenu de répondre à chacune d'elles.

6. Le commissaire enquêteur mentionne, dans ses conclusions du 8 décembre 2016, s'agissant de l'observation n° 12 formulée par les consorts A à propos de leur parcelle C267, que le maître H a répondu à cette observation en faisant valoir que, si après un déplacement sur le site, le terrain apparaissait gorgé d'eau, la parcelle en cause " devrait être maintenue constructible sous réserve qu'elle remplisse toutes les conditions environnementales ". Il exprime ensuite son avis personnel sur ce point, en précisant : " Je doute que la parcelle satisfasse les conditions pour être rendue constructible. En effet, les photographies communiquées par le Maître H et jointes au dossier montrent un terrain gorgé d'eau. Il appartient au propriétaire de démontrer que cette emprise n'est pas incluse dans une zone humide. " Il souligne également, à propos des requêtes individuelles, que " Dix-sept observations ont été formulées

au cours de l'enquête publique ", que " Les requêtes ont été examinées avec soin, objectivité et considération avec, toujours, le souci de préserver l'intérêt général " et, enfin, que " Les avis () émis résultent de l'étude du dossier, des observations recueillies, de la visite des lieux, des recherches Internet et de ma propre réflexion mais aussi et surtout de l'esprit et de la lettre des textes qui régissent le droit du sol et la protection de l'environnement ". Il précise encore que le projet de PLU est conforme aux exigences du SDAGE avec, notamment, le classement en zone Ni des secteurs humides et des berges du lac. Il ajoute enfin, dans sa " conclusion générale ", que " La commune de MALBUISSON devra intégrer les prescriptions du PPRI dans le PLU et, à terme, adapter son document de zonage d'assainissement aux nouvelles limites d'urbanisation établies dans le Plan Local d'Urbanisme ". Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation des conclusions du commissaire enquêteur doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de droit :

7. D'une part, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : " I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; () " Aux termes de l'article R. 211-108 du même code : " I.- Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. () " Aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du

code de l'environnement : " () une zone est considérée comme humide si elle présente l'un des critères suivants : 1° Les sols correspondent à un ou plusieurs types pédologiques, exclusivement parmi ceux mentionnés dans la liste figurant à l'annexe 1. 1 et identifiés selon la méthode figurant à l'annexe 1. 2 au présent arrêté. Pour les sols dont la morphologie correspond aux classes IV d et V a, définis d'après les classes d'hydromorphie du groupe d'étude des problèmes de pédologie appliquée (GEPPA, 1981 ; modifié), le préfet de région peut exclure l'une ou l'autre de ces classes et les types de sol associés pour certaines communes, après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel. 2° Sa végétation, si elle existe, est caractérisée par : - soit des espèces identifiées et quantifiées selon la méthode et la liste d'espèces figurant à l'annexe 2. 1 au présent arrêté complétée en tant que de besoin par une liste additionnelle d'espèces arrêtées par le préfet de région sur proposition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le cas échéant, adaptée par territoire biogéographique ; soit des communautés d'espèces végétales, dénommées " habitats ", caractéristiques de zones humides, identifiées selon la méthode et la liste correspondante figurant à l'annexe 2. 2 au présent arrêté " .

8. Il ressort des dispositions précitées de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau (critère " sol ") et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles (critère " végétation "), ces deux critères étant cumulatifs, contrairement à ce que retient l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement. Par ailleurs, et contrairement à ce que soutient la commune, les zones humides restent caractérisées selon les mêmes critères, lorsqu'elles sont appréhendées par un document d'urbanisme.

9. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme : " Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. Toutes constructions, installations et routes

nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits. Ces dispositions s'appliquent aux plans d'eau partiellement situés en zone de montagne ()".

10. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du projet de PLU, que l'inventaire régional des zones humides, qui date de 2006 et a été initié par la DIREN (DREAL) de Franche-Comté, a été complété par un travail de terrain réalisé dans le cadre de l'analyse environnementale de ce projet. Un diagnostic " zone humide " a ainsi été établi en février 2017 par Mme B (département du Doubs), à la demande de la commune, laquelle s'est fondée notamment sur ce document pour procéder au classement en zone Ni de l'intégralité de la parcelle des requérants. Ce diagnostic précise, s'agissant du site 8 étudié, lequel intègre la parcelle en cause, que le bois qui borde le ruisseau de la source Bleue, au nord du site, est inventorié en zone humide par la DREAL de Bourgogne Franche-Comté, et que dans le reste du site, l'examen de la végétation ne peut pas être suffisamment indicatif pour caractériser une flore de zone humide compte tenu de la date du diagnostic, ce qui a rendu nécessaire l'examen des sols. Il ajoute que cet examen a permis de vérifier la présence, notamment, de traits rédoxiques qui débutent à moins de 25 cm de la surface du sol et se prolongent et s'intensifient en profondeur jusqu'à la géologie, ainsi qu'une zone d'eau affleurante et d'eau au contact entre le solum et la géologie dans certains sondages. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que ce diagnostic n'a porté, s'agissant de leur parcelle, que sur le critère " sol " des zones humides, et non sur le critère " végétation ". A cet égard, si l'étude " zone humide " réalisée à la demande des consorts A par le bureau d'études IAD, mentionne qu'il existe des plantes hygrophiles au niveau de l'angle Nord-Ouest de la parcelle C267, au niveau de la zone de stagnation d'eau, cette étude a été réalisée en août 2017, soit postérieurement à la délibération contestée, et le conseil municipal de la commune n'a donc pas pu se fonder sur ses résultats pour prendre la délibération contestée. La commune de Malbuisson doit ainsi être regardée comme ayant estimé que l'absence de plantes hygrophiles sur la parcelle C267 était sans incidence et que, dès lors que le critère " sol " était rempli, la parcelle C267 pouvait être considérée comme une zone humide au sens de l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Par suite, et alors qu'il n'y a pas lieu de désigner un expert aux fins de déterminer le

caractère humide de cette parcelle, la délibération du 24 mars 2017 est entachée d'une erreur de droit, en tant qu'elle classe la parcelle C267 en zone Ni.

11. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la commune s'est également fondée, pour classer en zone Ni la parcelle des requérants, sur le motif tiré de la situation de la parcelle en limite de plan d'eau, le rapport de présentation du projet de PLU mentionnant expressément que la commune est concernée par les articles L. 122-12 à 14 du code de l'urbanisme qui protègent les rives des plans d'eau, alors qu'il ressort également des pièces du dossier que la parcelle des requérants se situe dans le périmètre de protection des rives du lac de Saint-Point, à l'intérieur de la bande de trois cents mètres à compter de la rive de ce lac. Par suite, la commune de Malbuisson n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant, pour procéder au classement en zone Ni de la parcelle C267, sur le motif, légal, tiré de la situation de la parcelle C267 en limite du lac de Saint-Point.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation :

12. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : " Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. () " Aux termes de l'article R. 151-24 du même code : " 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 ".

13. Il appartient aux auteurs d'un PLU 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. Le classement d'un terrain en zone

naturelle est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en l'absence de toute référence à un objectif de protection des milieux naturels et des paysages ou de protection des espaces naturels.

14. Ainsi qu'il a été dit plus haut, la parcelle des requérants présente les caractéristiques d'une zone naturelle à protéger, dès lors qu'elle se situe dans la bande de 300 mètres à compter des berges du lac de Saint-Point, lequel constitue, selon le rapport de présentation, un " élément de patrimoine écologique exceptionnel ", alors que ses berges sont par ailleurs classées zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Par suite, en se fondant, pour décider de classer en zone Ni la parcelle C267, sur sa situation limitrophe aux rives du lac, la commune de Malbuisson n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

15. Il résulte de l'instruction que la commune de Malbuisson aurait pris la même délibération si elle s'était fondée sur ce seul motif, qui suffit à la justifier. Les consorts A ne sont donc pas fondés à soutenir que c'est à tort que leur parcelle C267 a été classée en Ni.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts A ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 24 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, en tant qu'il classe l'intégralité de leur parcelle C267 en zone Ni.

Sur les frais liés à l'instance :

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. 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 commune de Malbuisson, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le

versement de la somme que MM. Pascal, Christian et Jean-Michel A demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des consorts A une somme de 2 000 euros à verser à la commune de Malbuisson au titre des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de MM. Pascal, Christian et Jean-Michel A est rejetée.

Article 2 : MM. Pascal, Christian et Jean-Michel A verseront à la commune de Malbuisson une somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à MM. Pascal A, Christian A et Jean-Michel A, et à la commune de Malbuisson.

Copie en sera adressée au préfet du Doubs.

Composition de la juridiction : M. WURTZ, Mme PETON, M. Jean-Marc FAVRET, DSC AVOCATS - SCP DUFAY SUISSA CORNELOUP WERTHE