

statuant
au contentieux

N° 444673

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme B... et autres

M. Bruno Delsol
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 3 septembre 2021
Décision du 24 septembre 2021

Vu la procédure suivante :

M. et Mme O... I..., l'association des riverains de Pertuis Est, le groupement foncier agricole familial Les Brûlots, la société civile d'exploitation agricole Guillaume Sud, la société civile d'exploitation agricole L'Arche, le groupement foncier agricole du B... Callamand, M. et Mme C... H..., la société de goudronnage et de terrassements du Lubéron, M. E... F..., Mme N... B..., M. G... D..., Mme K... L..., M. J... D... et la société civile immobilière Lauval ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 15 décembre 2015 par laquelle le conseil municipal de Pertuis (Vaucluse) a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, ainsi que les décisions du maire rejetant leurs recours gracieux. Par un jugement n°s 1600449, 1600456, 1601820, 1601859, 1601863, 1601864, 1601882, 1601941, 1601842 du 27 mars 2018, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leurs demandes.

Par un arrêt n°s 18MA02456, 18MA02457, 18MA02458, 18MA02459, 18MA02460, 18MA02461, 18MA02462 du 17 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement et annulé la délibération en tant qu'elle porte classement en zone agricole des parcelles appartenant à M. F... et rejeté le surplus des demandes.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 18 septembre et 18 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme N... B..., Mme M... H..., M. C... H..., la société civile d'exploitation agricole L'Arche et le groupement foncier agricole du B... Callamand demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il a rejeté leurs conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 15 décembre 2015 ;

2°) de mettre la somme de 5 000 euros à la charge de la commune de Pertuis et de la métropole Aix-Marseille-Provence au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du patrimoine ;
- le code des transports ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Delsol, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Richard, avocat de Mme B... et à la SCP Baraduc, Duhamel, Rameix, avocat de la métropole Aix-Marseille Provence ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 10 février 2010, le conseil municipal de Pertuis a prescrit la révision du plan d'occupation des sols de la commune et sa mise en forme de plan local d'urbanisme. Par délibération du 15 décembre 2015, le conseil municipal a approuvé le plan. Les requérants ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler pour excès de pouvoir cette dernière délibération. Ils se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 17 juillet 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille, après avoir annulé le jugement du 27 mars 2018 du tribunal administratif de Marseille, a annulé la délibération du 15 décembre 2015 en tant qu'elle classe des parcelles appartenant à M. F... en zone agricole et rejeté le surplus de leurs conclusions aux fins d'annulation.

Sur les moyens relatifs à la délibération du 10 février 2010 :

2. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 123-19 et L. 123-13 du code de l'urbanisme, alors en vigueur, que les modalités selon lesquelles le plan d'occupation des sols est révisé et mis en forme de plan local d'urbanisme sont celles prévues pour l'élaboration du plan local d'urbanisme. Selon l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dans sa

rédaction applicable au litige, une délibération en prescrit l'élaboration et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2 du même code. Aux termes du I de l'article L. 300-2, dans sa version alors applicable : « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : / a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; / (...) / Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées (...)* ». En vertu des dispositions combinées des articles R. 123-24 et R. 123-25 du code de l'urbanisme alors en vigueur, cette délibération produit ses effets dès l'exécution des formalités d'affichage qu'ils prévoient et la mention de cet affichage en caractères apparents dans un journal d'annonces légales publié dans le département.

3. Il résulte de ces dispositions que l'adoption ou la révision du plan local d'urbanisme doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation. Ainsi que le prévoit l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme sont invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé. Eu égard toutefois à l'objet et à la portée de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et définissant les modalités de la concertation, l'accomplissement des formalités de publicité conditionnant son entrée en vigueur ne peut être utilement contesté à l'appui du recours pour excès de pouvoir formé contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le moyen tiré de ce que, faute qu'il soit établi que les formalités de publicité requises aient été dûment accomplies, la délibération du 10 février 2010 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de Pertuis n'aurait pas été exécutoire ne pouvait être utilement invoqué à l'encontre de la délibération du 15 décembre 2015 qui a approuvé le plan.

Sur l'association de certaines personnes publiques :

4. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 121-4 et L. 123-8 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction applicable au litige, que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture sont associées à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et que les délibérations prescrivant l'élaboration de ces plans doivent leur être notifiées.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la délibération du 10 février 2010 fixait la liste des personnes publiques à qui cette délibération serait notifiée, que le maire a produit une liste de ces envois et que, dans leur avis sur le projet de plan, la chambre d'agriculture et la chambre de commerce et d'industrie n'ont fait aucune remarque concernant les conditions dans lesquelles elles avaient été associées. En jugeant que ces chambres consulaires avaient été associées à l'élaboration du plan local d'urbanisme, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces versées au dossier.

6. En relevant, au surplus, qu'à supposer que la délibération du 10 février 2010 n'aurait pas été notifiée à la chambre des métiers, il ne ressortait pas des pièces versées au dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette omission aurait privé cet organisme et le public d'une garantie ou exercé une influence sur le sens de la délibération attaquée, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis et n'a pas commis d'erreur de droit.

7. Enfin, le Centre national de la propriété forestière n'est pas au nombre des personnes publiques mentionnées par les dispositions rappelées au point 4. Ce motif, qui n'emporte l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie légalement le dispositif. Le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel aurait dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière avait été associée à l'élaboration du plan local d'urbanisme ne peut donc qu'être écarté.

Sur les consultations sur le projet de plan :

8. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Pertuis a produit les avis de réception des courriers destinés à la région, à la communauté d'agglomération, à la chambre des métiers et à l'Institut national de l'origine et de qualité, ainsi qu'un courrier du Centre national de la propriété forestière accusant réception du projet de plan local d'urbanisme. Dès lors, en écartant le moyen tiré de ce que ces personnes publiques n'auraient pas été consultées sur le projet de plan local d'urbanisme, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces du dossier.

9. Aux termes de l'article L. 1231-1 du code des transports, dans sa version applicable au litige : « *Dans les périmètres de transports urbains, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité. / Ces autorités sont des autorités organisatrices de transport au sens de l'article L. 1221-1 (...)* ». Alors qu'il était soutenu sans autre précision que les autorités mentionnées à cet article L. 1231-1 n'auraient pas été consultées, la cour, qui au demeurant s'est prononcée en ce qui concerne la région et la communauté d'agglomération, n'a pas méconnu son office et ne s'est pas méprise sur la portée des écritures qui lui étaient soumises en jugeant que le moyen était dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Sur le déroulement de l'enquête publique :

10. Si les requérants soutenaient devant les juges du fond que la période de l'enquête publique courant du 25 juin au 25 juillet 2015 coïncidait avec des vacances scolaires et incluait le 14 juillet, jour férié, la cour administrative d'appel, qui n'était pas tenue de se prononcer sur les détails de l'argumentation dont elle était saisie, a suffisamment motivé son arrêt en relevant que la durée légale de trente jours avait été respectée, que le dossier d'enquête était disponible à la mairie le samedi 4 juillet 2015 et qu'il était accessible, pendant toute la durée de l'enquête, sur le site internet de la commune, dont l'adresse avait été portée à la connaissance du public. En jugeant que la fermeture de la mairie le samedi 25 juillet, dernier jour de l'enquête et jour habituel de fermeture, n'avait pas nui à une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ni été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique, elle n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit.

Sur les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme après l'enquête publique :

11. Aux termes du septième alinéa de l'article L. 123-13-2, devenu l'article L. 153-43, du code de l'urbanisme, applicable au litige : « *A l'issue de l'enquête publique, [le projet de plan], 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 délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou (...) du conseil municipal* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

12. S'ils énuméraient devant les juges du fond différentes modifications apportées au projet après l'enquête publique, les requérants n'apporteraient pas d'élément permettant d'apprécier leur portée à l'échelle du territoire communal et au regard des prévisions d'ensemble du projet initial, ni leur impact en termes de parti d'urbanisation et d'aménagement. Dans ces conditions, la cour administrative d'appel n'a pas méconnu son office et ne s'est pas méprise sur le sens ou la portée des écritures des requérants en relevant que leur argumentation n'était pas assortie des précisions lui permettant d'apprécier le bien-fondé du moyen tiré de ce que ces modifications auraient exigé l'organisation d'une nouvelle enquête publique.

13. S'agissant de l'ouverture à l'urbanisation du secteur Léon Arnoux, la cour administrative d'appel a relevé qu'elle était déjà prévue par le projet de plan et que la création de l'orientation d'aménagement et de programmation correspondante ainsi que les amendements au projet nécessaires à la cohérence dans l'aménagement du secteur avaient été apportés à la suite d'observations faites par les services de l'Etat et reprises par le commissaire-enquêteur dans son rapport. En en déduisant que les modifications apportées procédaient de l'enquête publique et ne mettaient pas en cause l'économie générale du plan, la cour, qui a porté sur les faits et les pièces du dossier une appréciation souveraine exempte de dénaturation, n'a pas commis d'erreur de droit.

14. S'agissant enfin de l'augmentation de la superficie de certains emplacements réservés à l'issue de l'enquête publique, la cour administrative d'appel a souverainement jugé, sans dénaturation, que ces modifications ne remettaient pas en cause l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme.

Sur la compatibilité du plan local d'urbanisme avec les orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale :

15. En vertu de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme dans sa version applicable au litige, les plans locaux d'urbanisme sont compatibles avec le document d'orientations et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale. Il résulte de ces dispositions qu'à 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 compatibilité 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.

16. En estimant, pour écarter le moyen tiré de ce que les dispositions du plan local d'urbanisme seraient contraires aux objectifs et orientations du schéma de cohérence territoriale du pays d'Aix-en-Provence, qu'une consommation d'espaces de 150 hectares sur le territoire de la commune n'était pas illégale en l'absence de dépassement des objectifs fixés à l'échelle de l'ensemble du territoire du pays d'Aix-en-Provence, la cour administrative d'appel n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

Sur la création d'un secteur NI et de l'emplacement réservé V74 :

17. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les requérants invoquaient des mentions du diagnostic du schéma de cohérence territoriale du pays d'Aix-en-Provence, dépourvues de portée prescriptive, qui signalent, d'une manière générale, l'utilité et la vulnérabilité des terres agricoles et des espaces boisés. La compatibilité du plan local d'urbanisme ne s'appréciant, ainsi qu'il a été dit, qu'au regard du document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale, la cour n'a pas méconnu son office et ne s'est pas méprise sur la portée de ces écritures en estimant qu'elles ne lui permettaient pas d'apprécier le bien-fondé du moyen tiré de l'incompatibilité de la création d'un secteur NI et de l'emplacement réservé V 74 avec les objectifs du schéma.

18. En deuxième lieu, il résulte des dispositions combinées des articles L. 126-1 du code de l'urbanisme et des articles L. 642-2 et L. 642-8 du code du patrimoine, dans leurs versions applicables au litige, que les dispositions de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) sont annexées au plan local d'urbanisme comme servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Elles sont opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

19. Si les requérants soutiennent que la cour administrative d'appel aurait dû se prononcer sur la légalité de la délibération en litige au regard des dispositions de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, il ne résulte toutefois ni des dispositions rappelées au point 18, ni d'aucun autre texte ou principe, que les dispositions régissant une telle zone de protection seraient au nombre des règles au regard desquelles doit être appréciée la légalité du plan local d'urbanisme. Par suite, en jugeant que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de la zone de protection ne pouvait pas être utilement soulevé à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme, tout en rappelant que ces dispositions demeurent opposables aux autorisations d'urbanisme qui seront délivrées, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

20. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le secteur N1 et l'emplacement réservé V 74 se trouvent dans une zone naturelle au voisinage immédiat de vignes et d'une bastide utilisée comme chambre d'hôtes. En jugeant, au vu de la localisation de la future zone de loisirs, que la création de celle-ci n'était pas inconciliable avec le maintien de l'activité viticole et de celle de la bastide et ne portait pas atteinte aux espaces naturels, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits et les pièces du dossier qui lui était soumis.

Sur les autres emplacements réservés :

21. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, si Mme B... soutenait que le plan s'en tenait à des mentions approximatives quant à la superficie des emplacements réservés, elle n'apportait pas davantage de précisions. En écartant le moyen comme dépourvu des éléments permettant d'en apprécier le bien-fondé, la cour administrative d'appel ne s'est pas méprise sur la portée des écritures qui lui étaient soumises et n'a pas méconnu son office ni commis d'erreur de droit.

22. Enfin, si Mme B... faisait état de la présence de boisements dans le secteur concerné par l'emplacement V 47 réservé pour l'aménagement d'un sentier de promenade, le constat qu'aucun espace boisé protégé ne figurait dans les documents produits ne procède d'aucune dénaturation des pièces du dossier soumis aux juges du fond.

23. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de Mme B... et autres doit être rejeté, y compris leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

24. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de Mme B..., de M. et Mme H..., de la société civile d'exploitation agricole L'Arche et du groupement foncier agricole du B... Callamand la somme globale de 3 000 euros à verser à la commune de Pertuis et la métropole Aix-Marseille-Provence au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de Mme B... et autres est rejeté.

Article 2 : Mme B..., M. et Mme H..., la société civile d'exploitation agricole L'Arche et le groupement foncier agricole du B... Callamand verseront ensemble la somme globale de 3 000 euros à la commune de Pertuis et la métropole Aix-Marseille-Provence au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme N... B..., première dénommée, pour l'ensemble des requérants, à la commune de Pertuis et à la métropole Aix-Marseille-Provence.

Copie en sera adressée à M. E... F..., à la société de goudronnage et de terrassements du Lubéron et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.