

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
De Grenoble**

N° 2001743

FRAPNA 26

**M. Nathalie Portal
Rapporteuse**

**Mme Anne-Sibylle Vaillant
Rapporteuse publique**

**Audience du 6 septembre 2023
Décision du 19 septembre 2023**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 16 mars 2020 et le 16 avril 2021, la Fédération Régionale des Associations de Protection de la Nature de la Drôme (FRAPNA 26), représentée par Me Grégory Delhomme, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 20 septembre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Crest, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux née le 18 janvier 2020 ;

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

Elle soutient que :

- les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information conforme aux dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- les modifications apportées après l'enquête publique ont modifié l'économie générale du PLU ;
- les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) des secteurs Nf, Nt et Nl sont illégaux et procèdent d'un détournement de pouvoir en régularisant des bâtiments irréguliers ;
- il existe des contradictions entre les documents du PLU concernant le zonage des eaux usées ;
- les continuités écologiques sont insuffisamment prises en compte au regard de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ;
- la ressource en eau potable est insuffisante pour répondre aux objectifs d'urbanisation du PLU ;

- l'évaluation environnementale est insuffisante et son périmètre a été limité aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ;
- le classement du secteur 1AUL est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- ce classement est également contraire au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- ce classement également contrairement avec le rapport de présentation ;
- l'extension d'une nouvelle zone d'activité au quartier La Saleine est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 27 juillet 2020 et le 24 juin 2021, la commune de Crest, représentée par Me Delaire, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la FRAPNA 26 à lui verser une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute de qualité pour agir de l'auteur du recours gracieux en l'absence de délibération du conseil d'administration de la fédération ;
- la requête est tardive ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par courrier du 1er septembre 2023, les parties ont été informées, qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de soulever un moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité du moyen nouveau soulevé par les requérants tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

Par courrier du 5 septembre 2023, la FRAPNA 26 a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public.

Vu :

- les autres pièces du dossier,
- le code de l'urbanisme,
- 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 Portal,
- les conclusions de Mme Vaillant,
- et les observations de Me Delhomme pour la FRAPNA 26 et de Me Jeannerod pour la commune de Crest.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'information des conseillers municipaux :

1. Aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

2. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux conseillers municipaux de connaître le contexte et de comprendre les motifs de fait et de droit ainsi que les implications des mesures envisagées. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

3. En l'espèce, les conseillers municipaux ont reçu le 13 septembre 2019 un courrier électronique comprenant la convocation à la séance du conseil municipal du 20 septembre 2019 avec les documents préparatoires, conformément au délai prévu par l'article L. 2121-2 précité. Si des compléments, d'une part, sur la compatibilité avec le PADD du SCoT et, d'autre part, sur le calcul total de la consommation d'espaces ont été apportés postérieurement au 13 septembre 2019 et communiqués sous la forme d'un lien électronique le 19 septembre, soit la veille de la séance, de telles modifications des documents du PLU, n'étaient pas de nature, eu égard à leur faible ampleur, à fausser l'appréciation des conseillers municipaux. Dès lors, la délibération a été adoptée sans méconnaître les dispositions du code général des collectivités territoriales mentionnées au point 1.

En ce qui concerne la modification du projet de PLU après l'enquête publique :

4. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *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 : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et, le cas échéant, après que l'avis des communes sur le plan de secteur qui couvre leur territoire a été recueilli (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan local d'urbanisme après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire 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.

6. Le nombre important de modifications invoqué par la requérante en vertu de la liste des modifications en annexe de la délibération du 20 février 2019, ne saurait traduire par lui-même, un bouleversement de l'économie générale du plan. En outre, bien que les consommations d'espaces sont toujours plus élevés dans le PADD approuvé, la requérante

n'apporte aucun élément permettant d'estimer qu'eu égard à leur nature et à leur importance, ces modifications, qui consistent en des adaptations, précisions, et rectifications de zonages ponctuels, et qui ne modifient pas substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol, remettraient en cause l'économie générale du projet. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne les STECAL

7. Aux termes des dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dorénavant reprises à l'article L. 151-13 : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : / 1° Des constructions ; (...) / Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. / Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs* ».

8. Il résulte de ces dispositions, notamment éclairées par les travaux préparatoires à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès du logement et un urbanisme rénové dont est issue la rédaction du texte applicable en l'espèce, que le législateur a entendu notamment autoriser à titre exceptionnel dans les zones agricoles la délimitation de sous-secteurs en nombre et en superficie restreints dans lesquels des constructions sont autorisées, en vue de favoriser l'entretien du bâti ou la construction de bâtiments non strictement liés à l'activité agricole, dans l'intérêt de la vocation agricole des lieux environnants. Si les auteurs d'un plan local d'urbanisme ont ainsi la faculté de décider de la création d'un tel secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), celui-ci doit présenter un caractère exceptionnel, de manière à éviter le mitage des espaces naturels ou agricoles.

S'agissant du sous-secteur Nf

9. Si le permis de construire du bâtiment qui abrite la fédération départementale des chasseurs de la Drôme, qui fait l'objet du sous-secteur Nf, a fait l'objet d'une annulation par le présent tribunal, confirmée par un arrêt du 9 juillet 2013 de la cour administrative d'appel de Lyon, cette circonstance ne suffit pas, à elle-seule, à entacher cette opération de détournement de pouvoir au regard de l'intérêt général des missions de service public animées par la fédération départementale des chasseurs. Le choix de ce secteur correspond au parti pris d'urbanisme des auteurs du PLU de sélectionner les bâtiments et activités existantes en zone N au niveau de la commune. Eu égard à sa faible emprise et sa superficie limitée à 1 400 m² et à la réglementation stricte concernant la hauteur de la construction, la requérante ne démontre pas que les dispositions de l'article L. 151-13 auraient été méconnues. Au surplus, la CDPENAF a rendu un avis favorable à la création de ce STECAL au regard de son emprise limitée et de l'absence de consommation d'espaces agricoles.

S'agissant du sous-secteur Nt

10. Ce sous-secteur vise le développement de l'activité de l'entreprise de transport scolaire et de loisirs située au quartier Les Plantas avec l'extension d'un hangar pour l'entreposage de véhicules, la création d'un accueil et d'un local pour un gardien. Au regard de la superficie très limitée du secteur Nt qui correspond aux bâtiments de 365 m², et à l'encadrement des règles de constructions, la requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article L. 151-13 ont été méconnues.

S'agissant du sous-secteur NI

11. Correspondant au local sanitaire du terrain de moto-cross, le sous-secteur NI, est de très faible ampleur. La circonstance que le plan local d'urbanisme aurait pour effet ou pour objet de régulariser l'existence de cette construction existante ne suffit pas, à elle seule, à entacher d'illégalité ce classement et à constituer un détournement de pouvoir dès lors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la commune aurait poursuivi un but étranger à l'intérêt général et aux considérations d'urbanisme et d'aménagement dans le cadre de la pérennité et du développement du moto-cross sur le territoire communal. Ainsi, en créant ce STECAL, le conseil municipal n'a pas fait une inexacte application de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, ni commis de détournement de pouvoir.

En ce qui concerne l'incohérence invoquée du PLU avec le zonage d'assainissement des eaux usées

12. Contrairement aux allégations de la requérante, l'article 4 du règlement du PLU ne renvoie pas à un plan de zonage de l'assainissement des eaux usées. Ainsi, l'incohérence soulevée des documents du PLU manque en fait.

En ce qui concerne la compatibilité du PLU avec la ressource en eau potable

13. Il ressort des pièces du dossier que le bassin versant de la Drôme se trouve en déficit quantitatif d'eau selon le plan de la ressource en eau du syndicat mixte de la rivière Drôme d'une part et que la zone en aval de Crest est en situation de surprélèvement avec des phénomènes d'assecs réguliers au moins un tous les cinq ans selon le plan de gestion des eaux de la Drôme d'autre part. Toutefois, la ressource en eau potable de la commune de Crest n'apparaît pas en tension. L'ARS qui a émis un avis favorable au projet de PLU le 7 février 2019 rappelle que la commune de Crest n'est pas concernée par des captages publics d'eau potable et est alimentée par le captage « Les Pues » situé sur la commune d'Allex à hauteur de 97 % et, à titre résiduel, par une interconnexion avec le SIE Drôme-Gervanne (3%). Par ailleurs, la capacité de stockage de la commune de 5 250 m³ dépasse largement la consommation journalière de 2 500 m³ relevée dans le diagnostic territorial, ce qui laisse une autonomie satisfaisante à la commune. Si la requérante s'appuie sur les réflexions autour de l'élaboration du SCoT à venir et des craintes sur la pérennisation d'un besoin quantitatif en eau au niveau du bassin versant, elle ne précise pas en quoi le projet de PLU serait incompatible au SCoT en vigueur. A cet égard, la commune de Crest n'est pas directement concernée par l'objectif de réduction de 15 % des prélèvements invoqué par la FRAPNA. En outre, la commune a prévu la possibilité, dans son rapport de présentation, de davantage recourir au syndicat mixte des eaux Drôme-Gervanne afin de diversifier son approvisionnement et d'accroître sa ressource en eau potable. Enfin, des travaux supplémentaires notamment dans le quartier Saint Antoine sont également prévus afin d'optimiser le rendement des réseaux. Ainsi, la FRAPNA n'est pas fondée à soutenir que les objectifs d'urbanisation seraient incompatibles avec la protection de la ressource en eau potable telle qu'étudiée dans le cadre de l'élaboration du PLU.

En ce qui concerne la prise en compte des continuités écologiques

14. Aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent* ».

15. Ces dispositions permettent au plan local d'urbanisme d'édicter des règles visant à protéger, mettre en valeur ou requalifier un élément du paysage dont l'intérêt le justifie. Le règlement peut notamment, à cette fin, identifier un secteur en raison de ses caractéristiques particulières. La localisation de ce secteur, sa délimitation et les prescriptions le cas échéant définies, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché.

16. Ainsi, contrairement à ce que soutient la FRAPNA, les auteurs du PLU n'étaient nullement tenus d'édicter des dispositions particulières pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques. Néanmoins, le règlement du PLU prévoit de telles dispositions en instaurant par exemple des mesures de protection des rivières et ruisseaux identifiés dans les documents graphiques des berges et de la végétation attenante. Le moyen tiré de l'insuffisante prise en compte des continuités écologiques doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'évaluation environnementale

17. D'une part, contrairement à ce que soutient la requérante, l'évaluation environnementale qui rappelle le cadre réglementaire de l'examen au cas par cas et de la décision de la Mission régionale de l'autorité environnementale du 7 juin 2018 n'est pas limitée aux OAP. Elle comprend en effet une analyse de l'état initial de l'environnement avant d'analyser le projet communal et les enjeux écologiques sur les sites susceptibles d'être affectés par le PLU lesquels comprennent notamment les périmètres des OAP et le site 2AUi. Cette branche du moyen manque donc en fait.

18. D'autre part, bien que les inventaires naturalistes aient été réalisés sur la seule saison de l'automne, en l'absence des espèces migratrices, il ressort des pièces du dossier que l'évaluation environnementale a permis une bonne définition des habitats et des espèces pouvant fréquenter le site avec leur usage. Il apparaît, en outre, que ces constatations ont été étayées par la bibliographie existante et la connaissance du territoire du prestataire de l'évaluation environnementale. Ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale doit être écarté.

En ce qui concerne le classement 1AUL

19. Le secteur 1AUL est situé à la confluence des ruisseaux St Férreol et les Gardettes. La circonstance que le PADD comporte des objectifs relatifs à la préservation des continuités écologiques et à la limitation des ruptures de la trame verte et bleue ne saurait, à elle seule, emporter de contradiction avec le projet d'ouverture à l'urbanisation du secteur 1AUL,

d'ampleur limité, au sud du pôle de Soubeyran, à vocation d'équipements publics ou d'intérêt collectif et de loisirs et d'hébergement, alors que celui-ci répond à d'autres objectifs généraux du PADD comme l'amélioration du cadre de vie et le développement touristique de la commune. Par suite, le moyen tiré d'une incohérence entre le règlement et le PADD doit être écarté.

20. Si, pour justifier de la compatibilité du projet de PLU au plan de gestion du risque inondation et au schéma d'aménagement et de gestion des eaux, le rapport de présentation met en exergue le classement en zone naturelle (N) ou quelques fois en zone agricole (A) des principaux cours d'eau et fossés ainsi que de leurs ripisylves, le classement du ruisseau des Gardettes, dans une petite portion, en zone 1AUL ne saurait constituer une contradiction interne entre les différents éléments du PLU alors que ses berges sont identifiées dans les documents graphiques, bénéficient d'une protection au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme rappelée au point 16 et que l'OAP n° 4 prévoit la conservation d'un ilot boisé et de la ripisylve du ruisseau des Gardettes. Hormis la présence de ces deux ruisseaux, le secteur n'est pas couvert par une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique et ne figure pas dans la trame bleue Rhône-Alpes. En outre, bien que le secteur soit bordé par des zones naturelles et agricoles, il comporte un bâtiment dans sa partie sud et se situe à proximité de la route départementale et dans le prolongement du quartier Soubeyran dont il constituerait la prolongation, à destination touristique notamment. Dans ces conditions, le classement en 1AUL n'entraîne pas de contradiction interne au sein du PLU et n'est pas davantage entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

21. Enfin, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation de l'extension d'une nouvelle zone d'activité dans le quartier La Saleine n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

22. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 20 septembre 2019 et de la décision implicite de rejet du recours gracieux de la requérante doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

23. 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 FRAPNA doivent dès lors être rejetées.

24. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la FRAPNA une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Crest au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la Fédération Régionale des Associations de Protection de la Nature de la Drôme est rejetée.

Article 2 : La Fédération Régionale des Associations de Protection de la Nature de la Drôme versera à la commune de Crest une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération Régionale des Associations de

Protection de la Nature de la Drôme et à la commune de Crest.

Délibéré après l'audience du 6 septembre 2023 , à laquelle siégeaient :
M. Sogno, président,
Mme Portal, première conseillère,
Mme Naillon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 septembre 2023.

La rapporteure,

Le président,

N. Portal

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne à la préfète de la Drôme en ce qui la 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.