

Cour Administrative d'Appel de Marseille**N° 03MA02444**

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. ROUSTAN, président
 Mme Isabelle BUCCAFURRI, rapporteur
 M. CHERRIER, commissaire du gouvernement
 PECHEVIS, avocat

lecture du jeudi 21 décembre 2006**REPUBLIQUE FRANCAISE****AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour le 24 décembre 2003, présentée pour M. Michel X, élisant domicile ... et Mme Martine X, élisant domicile ... par Me Pechevis, avocat ; Les CONSORTS X demandent à la Cour :

1°/ d'annuler le jugement n° 01-2563 du 16 octobre 2003 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 27 février 2001 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Aigues-Vives a approuvé la révision du plan d'occupation des sols de la commune et à l'annulation de l'enquête publique prescrite par l'arrêté du 28 novembre 2000 du maire d'Aigues-Vives ;

2°/ d'annuler la délibération précitée du 27 février 2001 et, à titre subsidiaire, d'annuler l'enquête publique ;

3°/ de condamner la commune d'Aigues-Vives à leur verser la somme de 2.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 décembre 2006 :

- le rapport de Mme Buccafurri, rapporteur ;
- les observations de M. Michel X ;
- les observations de Me Bernier substituant Me Courrech pour la commune d'Aigues-Vives ;
- et les conclusions de M. Cherrier, commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. Michel X et Mme Martine X relèvent appel du jugement en date du 16 octobre 2003 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 27 février 2001 approuvant la révision du plan d'occupation des sols de la commune d'Aigues-Vives, et à l'annulation de l'enquête publique prescrite par l'arrêté du 28 novembre 2000 du maire d'Aigues-Vives ;

Sur les conclusions aux fins de désistement :

Considérant que, dans leur mémoire enregistré au greffe de la Cour le 24 octobre 2006, les CONSORTS X déclarent se désister de leurs conclusions tendant à l'annulation de l'enquête publique ; que ce désistement partiel est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur l'irrecevabilité opposée par les CONSORTS X aux conclusions de la commune d'Aigues-Vives :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R.811-7 du code de justice administrative : «Les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés à peine d'irrecevabilité par l'un des

mandataires mentionnés à l'article R.431-2. (...) Toutefois, sont dispensés de ministère d'avocat : 1° Les requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que par les agents ou employés de la Banque de France contre les actes relatifs à leur situation personnelle ; 2° Les litiges en matière de contraventions de grande voirie mentionnés à l'article L.774-8.» ;

Considérant que le mémoire en défense de la commune d'Aigues-Vives tendant au rejet de la requête des CONSORTS X n'entre dans aucun des cas où un mémoire peut être présenté sans le ministère d'un avocat ; que, dès lors, le mémoire de la commune d'Aigues-Vives, enregistré au greffe de la Cour le 7 juin 2004 sans ministère d'avocat, devait être présenté avec le ministère d'un avocat ;

Considérant toutefois, d'autre part, qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article R.811-7 du code de justice administrative : «Lorsque la notification de la décision soumise à la cour administrative d'appel ne comporte pas la mention prévue au troisième alinéa de l'article R.7515, le requérant est invité par la cour à régulariser sa requête dans les conditions fixées aux articles R.612-1 et R.612-2.» ; qu'aux termes de l'alinéa 3 de l'article R.751-5 du code de justice administrative, dans sa rédaction alors en vigueur : «Lorsque la décision rendue relève de la cour administrative d'appel et, sauf lorsqu'une disposition particulière a prévu une dispense de ministère d'avocat en appel, la notification mentionne que l'appel ne peut être présenté que par l'un des mandataires mentionnés à l'article R.431-2.» ; qu'aux termes des dispositions de l'article R.612-1 du code de justice administrative : «Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser.» ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les cours administratives

d'appel ne peuvent rejeter les requêtes entachées du défaut du ministère d'avocat, sans demande de régularisation préalable, que si le requérant a été averti dans la notification de la décision attaquée, en terme dépourvus d'ambiguïté, que l'obligation du ministère d'avocat s'imposait à lui en l'espèce ; qu'en revanche, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que la cour administrative d'appel invite la personne concernée à régulariser une requête ou un mémoire quant à l'obligation du ministère d'avocat ; qu'il en est de même en ce qui concerne les mémoires en défense ; que d'ailleurs, cette régularisation peut intervenir après l'expiration du délai de recours contentieux ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, qu'après une demande de régularisation de la Cour, le mémoire en défense de la commune d'Aigues-Vives a été signé par Me Courrech, avocat, et a été enregistré au greffe de la Cour le 6 février 2006 ; qu'ainsi le vice dont était entaché le mémoire en défense de la commune d'Aigues-Vives a été couvert ; que, par suite, les CONSORTS X ne sont pas fondés à contester la recevabilité de l'ensemble des écritures de la commune d'Aigues-Vives ;

Sur la régularité du jugement :

Considérant qu'il est dans la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes ainsi que des zones inconstructibles ; que, dans la mesure où cette délimitation ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée, elle ne porte pas une atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi ;

Considérant qu'il ressort de l'examen du jugement attaqué que les premiers juges ont considéré que la décision de maintenir les parcelles des CONSORTS X en zone ND n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que par suite, le moyen tiré de la discrimination résultant du maintien du classement des parcelles des CONSORTS X en zone ND alors que des parcelles voisines, qui ont une situation géographique, hydrologique et topographique identiques, sont classées en zone UDg, étant, dans une telle hypothèse, inopérant, les premiers juges n'ont pas entaché leur jugement d'irrégularité en n'y statuant pas expressément ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'irrégularité ;

Sur la légalité de la délibération du 27 février 2001 :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant qu'aux termes de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : «I - Le conseil municipal 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 modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future. (...) / A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère./ Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.» ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la comparaison des plans d'occupation des sols avant et après la révision, que cette dernière a, d'une part, transformé une partie de la zone I NA dite de «Poujolas» en zone UD, et a, d'autre part, transformé une partie de la zone I NA dite de «Mainvielle» en zone II NAa ; qu'il ressort d'abord du règlement du plan d'occupation des sols résultant de la révision approuvée le 12 juillet 1994, que la zone I NA est une zone bloquée ne pouvant être ouverte à l'urbanisation que par une modification du plan d'occupation des sols ou dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée ; qu'il ressort ensuite du rapport de présentation de la révision en litige que la zone II NA est une zone urbanisable à court terme, sous forme d'urbanisation d'ensemble ; qu'ainsi, la révision du plan d'occupation des sols a ouvert à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ; que, dès lors, en

application des dispositions précitées de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, le conseil municipal devait délibérer sur les modalités de la procédure de la concertation préalable et sur le bilan de cette concertation ; que, toutefois, la commune n'établit pas que le conseil municipal ait délibéré sur les modalités de la procédure de la concertation préalable et sur le bilan de cette concertation ; que, dès lors, l'ouverture à l'urbanisation d'une partie de la zone I NA dite de «Poujolas» comprenant les parcelles n°s 206, 207, 649, 650, 697, 698, 702, 764, 765, 767, 768, 769, 770 et 771, et d'une partie de la zone I NA dite de «Mainvielle» classée dorénavant en zone II NAa, a été faite en violation de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme ; que cette violation affecte la légalité du plan d'occupation des sols en tant qu'il a ouvert lesdites zones à l'urbanisation ; que, par suite, les CONSORTS X sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Montpellier a considéré que le moyen tiré de la violation de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme était inopérant ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Considérant qu'aux termes de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : «Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'urbanisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Les plans d'occupation des sols doivent, à cette fin, en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution : 1° Délimiter des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transports des populations actuelles et futures. La délimitation de ces zones prend en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure, les orientations des plans de déplacements urbains s'ils existent, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipements spéciaux importants. Les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou de la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées. 2° Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant le droit d'implanter les constructions, leur destination et leur nature (...)» ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols 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 ; que 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 ;

Considérant, en premier lieu, que les parcelles cadastrées n°s 543, 544, 546 et 1636 appartenant aux CONSORTS X ont été classées en zone ND par la révision partielle du plan d'occupation des sols approuvée par la délibération du 12 juillet 1994, et qu'elles ont été maintenues en zone ND par la révision générale du plan approuvée par la délibération en litige du 27 février 2001 ; qu'eu égard au caractère général de cette dernière révision, le plan d'occupation des sols révisé s'est entièrement substitué au plan d'occupation des sols antérieur ; que, dès lors, la circonstance que la délibération du 27 février 2001 n'ait pas modifié le classement des parcelles des CONSORTS X ne fait pas obstacle à ce que les requérants puissent invoquer l'illégalité de ce classement pour contester la délibération précitée du 27 février 2001 ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article R.123-18 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : «Les documents graphiques doivent faire apparaître les zones urbaines et les zones naturelles. (...) Ces zones naturelles comprennent en tant que de besoin : (...) d) Les zones, dites Zones ND, à protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique» ; qu'il résulte de ces dispositions que, pour justifier le classement de terrains en zone ND, une commune peut, d'une part, se fonder sur des risques, notamment d'inondations ou d'écroulement, et d'autre part, sur la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; que, toutefois, aussi bien ces risques que la qualité des sites doivent être établis par la commune ;

Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la carte de situation et du rapport partiel de la BRGM qui ont été joints à la correspondance de la DRIRE de Languedoc-Roussillon du 30 mars 1998, que les risques d'écroulement de voûtes évoqués dans ce rapport concernaient des carrières souterraines très éloignées des parcelles des CONSORTS X ; que d'ailleurs, les requérants soulignent, sans être contredits par la commune, que si leurs parcelles sont bien situées sur d'anciennes carrières, il s'agit d'anciennes carrières «à ciel ouvert», et non d'anciennes carrières souterraines ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, la commune ne pouvait pas se fonder sur le risque d'écroulement des voûtes pour justifier le maintien du classement des parcelles des CONSORTS X en zone ND ; que, d'autre part, les requérants soutiennent, sans être contredits par la commune, qu'eu égard à la topographie de leurs parcelles, il est impossible que certaines d'entre elles soient inondées ; que d'ailleurs, les parcelles des CONSORTS X n'ont pas été classées en zone NDr lors de la révision en litige, alors qu'aux termes du règlement du plan d'occupation des sols, «le secteur NDr est destiné à prendre en compte les risques d'inondation» ; qu'en outre, il ressort des photographies produites par les CONSORTS X que, lors de fortes pluies, des parcelles voisines, classées en zone UDg ont été inondées, alors que leurs parcelles, classées en zone ND, n'ont pas été inondées ; qu'ainsi, la commune ne pouvait justifier le maintien des parcelles des CONSORTS X en zone ND en se fondant sur un risque d'inondation auquel auraient été soumises les parcelles en cause ; que la commune d'Aigues-Vives n'établit ni même n'allègue que le maintien des parcelles des CONSORTS X en zone ND serait justifié par la prise en compte de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; qu'enfin, il n'est pas sérieusement contesté que les parcelles des CONSORTS X sont desservies par les réseaux et qu'elles jouxtent plusieurs parcelles classées en zone UDg, dont certaines sont construites ; que par suite, les CONSORTS X sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Montpellier a considéré que les auteurs du plan d'occupation des sols

n'avaient pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en maintenant leurs parcelles en zone ND ;

Considérant, en deuxième lieu, que si l'alinéa 2 de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme, relatif aux espaces boisés classés, prévoit que «le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements», ces dispositions n'ont pas pour effet

d'interdire toute modification ou suppression du classement dans les conditions fixées pour la révision des plans d'occupation des sols ; qu'ainsi, s'il n'est pas impossible, à l'occasion d'une révision du plan d'occupation des sols, de supprimer un espace boisé classé, une telle démarche suppose notamment que la commune justifie d'un nouveau parti d'aménagement, lequel doit figurer dans les documents accompagnant l'acte de révision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la délibération approuvant la révision du plan d'occupation des sols, que la commune a, d'une part, supprimé un espace boisé classé dans un jardin privé au motif qu'il ne présentait pas d'intérêt particulier contrairement au square public et aux platanes de l'avenue jouxtant ce jardin, et a, d'autre part, déplacé de 5 mètres la limite d'un espace boisé classé afin de permettre la constructibilité de deux parcelles de 2.500 m² ; que ces brèves indications ne sauraient être qualifiées de nouveau parti d'aménagement ; qu'en outre, il ressort du rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé, que l'un des objectifs de la commune est de «préserver le capital paysager de la commune», et notamment que «les boisements sont à protéger de l'extension de l'urbanisation» ; que lorsque les espaces boisés classés sont évoqués dans le rapport de présentation, c'est soit pour préciser que leur superficie sera étendue, soit qu'elle sera maintenue ; qu'ainsi, les décisions de déclassements sont en contradiction avec le parti d'aménagement exposé dans le rapport de présentation ; que, par suite, et alors même que ces suppressions d'espaces boisés classés seraient mineures, les auteurs du plan d'occupation révisé ont entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point ; que dès lors, les CONSORTS X sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Montpellier a considéré que la commune n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en supprimant ces espaces boisés classés ;

Considérant que, pour l'application des dispositions de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués par les CONSORTS X n'est susceptible d'entraîner également l'annulation totale ou partielle de la délibération susvisée du 27 février 2001 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les CONSORTS X sont fondés à demander l'annulation de la délibération en litige approuvant la révision du plan des sols en tant qu'elle institue une zone UD sur les parcelles n^{os} 206, 207, 649, 650, 697, 698, 702, 764, 765, 767, 768, 769, 770 et 771 situées dans la zone dite de «Poujolas», qu'elle institue une zone II NAa dans la zone I NA dite de «Mainvielle», qu'elle maintient les parcelles des CONSORTS X en zone ND, et qu'elle supprime deux espaces boisés classés, et à demander, dans cette mesure, la réformation du jugement attaqué du Tribunal administratif de Montpellier ;

Sur l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les CONSORTS X, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, soient condamnés à payer à la commune d'Aigues-Vives une somme au titre des frais exposés par elle non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner la commune d'Aigues-Vives à payer aux CONSORTS X une somme de 1.500 euros sur le fondement desdites dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement des conclusions des CONSORTS X tendant à l'annulation de l'enquête publique.

Article 2 : La délibération en date du 27 février 2001 approuvant la révision du plan d'occupation des sols de la commune d'Aigues-Vives est annulée en tant que qu'elle institue une zone UD sur les parcelles n^{os} 206, 207, 649, 650, 697, 698, 702, 764, 765, 767, 768, 769, 770 et 771 situées dans la zone dite de «Poujolas», qu'elle institue une zone II NAa dans la zone I NA dite de «Mainvielle», qu'elle maintient les parcelles des CONSORTS X en zone ND, et qu'elle supprime deux espaces boisés classés.

Article 3 : Le jugement du Tribunal administratif de Montpellier en date du 16 octobre 2003 est réformé en tant qu'il est contraire à l'article 2 du présent arrêt.

Article 4 : La commune d'Aigues-Vives versera 1.500 euros (mille cinq cent euros) à M. Michel X et à Mme Martine X sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Les conclusions formulées par la commune d'Aigues-Vives sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à M. Michel X, à Mme Martine X, à la commune d'Aigues-Vives et au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

N° 03MA02444 2