

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 2102367

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION PRESERVONS AUREC
ENSEMBLE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Rapporteur

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(2^{ème} chambre)

Rapporteuse publique

Audience du 7 novembre 2024
Décision du 21 novembre 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 novembre 2021 et le 6 janvier 2023, l'association Préservons Aurec Ensemble, représentés par la société Vedesi, SCP d'Avocats : Me , demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 13 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal d'Aurec-sur-Loire a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Aurec-sur-Loire la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- la délibération attaquée a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière en raison de ce que le conseil municipal était incompétent pour engager la procédure de modification du plan local d'urbanisme ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales en raison du non-respect du délai de convocation des membres du conseil municipal ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales en raison de l'insuffisance d'information des membres du conseil municipal ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 153-40 du code de l'urbanisme en l'absence de notification du projet de modification aux personnes publiques associées ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article R. 122-2 du code de l'environnement en raison de l'illégalité de la décision dispensant le projet d'évaluation environnementale ;
- elle est illégale en raison de l'absence de motivation des conclusions du commissaire enquêteur ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme eu égard à l'objet de la modification du plan local d'urbanisme ;
- elle est illégale en raison de l'absence de levée d'une réserve du commissaire enquêteur ;
- elle est illégale en raison de l'incompatibilité de la modification du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 novembre 2022 et le 11 octobre 2024, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune d'Aurec-sur-Loire, représentée par la société CJA Public Me , conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en raison de l'absence de décision d'ester en justice de l'association et de son absence de représentation ;
- à titre subsidiaire, le moyen tiré de ce que le conseil municipal était incompétent pour engager la procédure de modification du plan local d'urbanisme est inopérant ;
- le moyen tiré de l'absence de levée d'une réserve émise par le commissaire enquêteur est inopérant ;
- les autres moyens présentés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés le 26 septembre 2022 et le 11 octobre 2024, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la SNC Lidl demande que le tribunal rejette la requête n° 2102367.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 M.
- les conclusions de Mme , rapporteure publique,
- les observations de Me , représentant l'association Préservons Aurec Ensemble, de Me l , représentant la commune d'Aurec-sur-Loire et de Me , représentant la société Lidl.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 13 septembre 2021, le conseil municipal d'Aurec-sur-Loire a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune. Par la présente requête,

l'association Préservons Aurec Ensemble,
demandent au tribunal l'annulation de cette délibération.

Sur l'intervention de la société Lidl :

2. La SNC Lidl a intérêt au maintien de la délibération attaquée. Ainsi son intervention est recevable.

Sur les conclusions à fins d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-37 du code de l'urbanisme : « *La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire qui établit le projet de modification* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 14 décembre 2020, le conseil municipal d'Aurec-sur-Loire a approuvé le lancement de la procédure de modification du plan local d'urbanisme. Cette procédure, suivie à titre facultatif et superfétatoire, n'est pas de nature à vicier la délibération contestée dans le cadre du présent litige dès lors que, par arrêté du 26 février 2021, le maire de la commune a prescrit la procédure de modification conformément aux dispositions de l'article L. 153-37 précitées. La circonstance que la note de présentation et le rapport de présentation mentionnent la délibération du conseil municipal est sans incidence sur la légalité de la procédure suivie. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que la délibération a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière en raison de ce que le conseil municipal était incompétent pour engager la procédure de modification du plan local d'urbanisme doit être écarté.

5. En deuxième lieu, 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. (...)* ».

6. D'une part, un requérant qui soutient que les délais légaux d'envoi des convocations à un conseil municipal n'ont pas été respectés alors que, selon les mentions du registre des délibérations du conseil municipal, ces délais auraient été respectés doit apporter des éléments circonstanciés au soutien de son moyen. En l'absence de tels éléments, ses allégations ne sauraient conduire à remettre en cause les mentions factuelles précises du registre des délibérations qui, au demeurant, font foi jusqu'à preuve du contraire.

7. D'autre part, le défaut d'envoi de la note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour prévue à l'article L. 2121-12 CGCT entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions.

8. En l'espèce, les requérants n'apportent aucun élément circonstancié permettant de remettre en cause les mentions précises de la délibération contestée, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, selon lesquelles le conseil municipal a été régulièrement convoqué le 7 septembre 2021. Au demeurant, la commune apporte la preuve de ce que les convocations ont été adressées dans le respect du délai de cinq jours francs fixé par les dispositions précitées. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la convocation comprenait le projet de délibération de modification du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation de la modification ainsi que des extraits des

orientations d'aménagement et de programmation et du règlement. En conséquence, les conseillers municipaux ont pu appréhender le contexte, comprendre les motifs de fait et de droit de la délibération et mesurer l'implication de leur décision. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doit être écarté en toutes ses branches.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 153-40 du code de l'urbanisme : « *Avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public du projet, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire notifie le projet de modification aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9* ». Selon les dispositions de l'article L. 132-7 du même code : « *L'Etat, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, les collectivités territoriales ou les établissements publics mentionnés à l'article L. 312-3 du présent code, les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ainsi que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux titres IV et V. / Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. / Il en est de même du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire ayant au moins un passage à niveau ouvert au public dans l'emprise du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* ».

10. Les requérants soutiennent que la délibération est illégale faute pour la commune de justifier de la notification du projet de modification à l'ensemble des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées et, qu'en conséquence, le moyen doit nécessairement être écarté.

11. En quatrième lieu, aux termes du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. (...)* ». Selon le I de l'article R. 122-2 du code de l'environnement : « *Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. (...)* ».

12. Il est constant que le projet ne relève d'aucune des rubriques énumérées dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Par ailleurs, il ressort de la décision du 7 mai 2021 que l'autorité environnementale a considéré, après examen au cas par cas, que, au vu de l'ensemble des informations fournies par la personne publique et des connaissances disponibles à la date de la décision, le projet n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine. Les requérants soutiennent que le projet de modification du plan local d'urbanisme, qui prévoit la création d'une nouvelle zone urbaine à vocation commerciale destinée à accueillir des surfaces commerciales, aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale en raison des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. Ils soutiennent notamment que le projet accroît le risque de rupture du barrage de Lavalette sur le Lignon et le risque de transport des matières dangereuses, que le projet

va avoir des incidences notables en termes de nuisances sonores, trafic et cadre de vie et qu'il comporte un risque d'exposition au radon en raison des excavations et aménagements à réaliser. Ils soutiennent également que le projet se situe à proximité de sites présentant un intérêt écologique majeur et que des espèces protégées sont susceptibles de fréquenter le terrain d'assiette du projet. Toutefois, les requérants n'apportent aucun élément suffisant à l'appui de leurs affirmations permettant d'établir ni que la délibération en litige est susceptible d'engendrer ou d'accroître les risques dont ils se prévalent, ni que ces risques sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité de la décision dispensant le projet d'évaluation environnementale doit être écarté.

13. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement dans sa version applicable au présent litige : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. (...) / Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage* ». L'article R. 123-19 du même code dispose que : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...)* ».

14. Il résulte de ces dispositions que, si elles n'imposent pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, elles l'obligent à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

15. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ressort des conclusions en date du 5 août 2021 que le commissaire enquêteur a donné un avis favorable au projet sous réserve de l'aménagement, sur la route départementale 46, d'un « tourne à gauche » et a indiqué les raisons qui ont déterminé le sens de cet avis. Il indique notamment qu'il estime que « le projet permet à la commune de poursuivre son développement en croisant les opportunités et les enjeux du territoire », qu'il « affirme la vocation commerciale de l'entrée de ville Nord », « prend en compte l'évolution de la population et du logement », « dynamise l'activité économique locale » ou encore « ne permet pas la création d'une zone commerciale avec de multiples implantations ». Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la procédure d'enquête publique est irrégulière en raison de l'absence de motivation des conclusions du commissaire enquêteur.

16. En sixième lieu, aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme dans sa version applicable au présent litige : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* ». Selon les dispositions de l'article L. 153-31 du même code : « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : / 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; / (...) / 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ; / (...)* ».

17. Il ressort de la délibération contestée que la modification du plan local d'urbanisme a pour objet de permettre la création d'une nouvelle zone urbaine UCa dédiée à l'implantation d'activités commerciales d'importance et d'une orientation d'aménagement et de programmation permettant d'encadrer l'aménagement de cette zone. La modification porte également sur la réduction d'un emplacement réservé sur le secteur concerné et corrige une erreur matérielle au sein de la liste des emplacements réservés. Le projet n'a pas pour objet de modifier les orientations du projet d'aménagement et de développement durables de la commune déjà existantes qui comportaient un axe n° 1 intitulé « maintenir la vitalité et l'attractivité du territoire en renforçant le rayonnement extérieur et en développant l'activité ». Au titre de cette orientation, il était ainsi prévu de maintenir, développer et diversifier l'offre de commerce sur la commune. Par ailleurs, la circonstance que la modification ne porte pas sur la zone identifiée par le plan local d'urbanisme comme « zone d'activités à requalifier et densifier » n'est pas de nature à caractériser un changement dans les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables. Enfin, si les requérants soutiennent que la modification est susceptible d'entraîner de graves risques de nuisances, ils n'établissent pas, comme l'exigent les dispositions précitées, que la modification du plan local d'urbanisme est de nature à réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance. Au demeurant, la modification projetée porte sur une zone située à l'entrée de la ville, à proximité de la route départementale n° 46 déjà identifiée comme zone à nuisances sonores par le plan local d'urbanisme. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme doit être écarté.

18. En septième lieu, aux termes de l'article L. 153-49 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable : « *Le projet de modification est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par (...) le maire (...)* ». Selon les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement dans sa version applicable au présent litige : « (...) *Tout projet d'une collectivité territoriale (...) ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur (...) doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné* ».

19. Ces dispositions n'imposent pas que l'examen des conclusions défavorables du commissaire enquêteur fasse l'objet d'une réunion distincte de celle au cours de laquelle le conseil municipal approuve la modification du plan local d'urbanisme, ni d'une délibération matériellement distincte de la délibération approuvant le projet. Il n'exige pas non plus que l'organe délibérant débâte spécifiquement des conclusions du commissaire-enquêteur, mais lui impose seulement de délibérer sur le projet, y compris lorsqu'il relève de la compétence de l'exécutif de la collectivité, en ayant eu connaissance du sens et du contenu des conclusions du commissaire enquêteur.

20. Les requérants soutiennent que la délibération est illégale dès lors que le commissaire enquêteur a émis un avis favorable au projet sous réserve de la réalisation d'un aménagement sur la route départementale n° 46 permettant un « tourne à gauche » en direction de la zone concernée et que cet aménagement est soumis à l'accord du département, autorité en charge de la voirie. Toutefois, à supposer même que la réserve émise par le commissaire enquêteur ne constitue pas une simple recommandation et que son absence de levée conduise à devoir regarder l'avis du commissaire enquêteur comme un avis défavorable, il résulte des dispositions précitées que le projet de modification envisagée devait faire l'objet d'une délibération motivée de l'organe délibérant de la commune. Or, le projet de modification a effectivement fait l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal de la commune du 13 septembre 2021 et il ressort des termes de cette délibération que les membres du conseil municipal avaient connaissance du rapport

et des conclusions du commissaire-enquêteur. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'absence de levée de réserve du commissaire-enquêteur doit être écarté.

21. En huitième lieu, aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ».

22. 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.

23. Il ressort des pièces du dossier que le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale « Jeune Loire » approuvé le 2 février 2017 et que le document d'orientation et d'objectifs de ce schéma se donne notamment pour objectif n° 3 d'assurer le traitement qualitatif des entrées de villes et franges urbaines. Cet objectif fixe une prescription consistant à « éviter les extensions urbaines positionnées en entrée de ville. Dans le cas contraire, régler les projets en vue d'une amélioration de l'effet « vitrine » : / * Une intégration paysagère optimale des constructions, / * La qualité architecturale du bâti, / * La prise en compte de la silhouette villageoise lors de l'implantation et la conception du projet ». La modification du plan local d'urbanisme ne contrarie cependant pas ces objectifs dès lors qu'elle prévoit une orientation d'aménagement et de programmation dédiée à la mise en valeur de l'entrée de ville au regard du projet. Cette orientation d'aménagement et de programmation prévoit notamment de préserver le caractère résidentiel de la rue des Ollagnières, favoriser l'insertion paysagère du futur projet au regard de son implantation et mettre en valeur l'entrée de ville. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le projet ne conduit pas à une extension du tissu urbain mais à une densification de la zone urbaine existante. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délibération est illégale en raison de son incompatibilité avec le schéma de cohérence territoriale.

24. En neuvième et dernier lieu, dès lors que l'implantation d'une enseigne commerciale a été décidée afin de satisfaire aux besoins de la population et améliorer l'attractivité commerciale de la commune, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délibération est entachée d'un détournement de pouvoir quand bien même elle permettrait également de répondre à la demande d'une entreprise privée qui souhaite s'implanter sur le territoire de la commune.

25. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération du 13 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal d'Aurec-sur-Loire a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune.

Sur les frais liés au litige :

26. La commune d'Aurec-sur-Loire n'étant pas partie perdante dans la présente instance, il convient de rejeter les conclusions présentées par les requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il convient de mettre à la charge des requérants, partie perdante à l'instance, une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la SNC Lidl est admise.

Article 2 : La requête de l'association Préservons Aurec Ensemble, _____
_____ est rejetée.

Article 3 : L'association Préservons Aurec Ensemble, _____
_____ verseront à la commune d'Aurec-sur-Loire une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Préservons Aurec Ensemble, première dénommée pour l'ensemble des requérants, la SNC Lidl et la commune d'Aurec-sur-Loire.

Délibéré après l'audience du 7 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme _____ présidente,
M. _____, premier conseiller,
M. _____ conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 novembre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

La greffière,

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Loire en ce qui le 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.