

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANCY**

al

N° 19NC03677

\_\_\_\_\_

et autres

\_\_\_\_\_

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme  
Présidente - rapporteur

\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M.  
Rapporteur public

\_\_\_\_\_

La cour administrative d'appel de Nancy

4<sup>ème</sup> Chambre

Audience du 30 juin 2020  
Lecture du 23 juillet 2020

68-01-01  
68-01-01-01  
C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

MM. \_\_\_\_\_ agissant pour leur compte et au nom du groupement agricole d'exploitation en commun \_\_\_\_\_ ont demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la délibération du 18 mai 2015 par laquelle le conseil municipal de \_\_\_\_\_ a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ainsi que la décision implicite par laquelle le maire de \_\_\_\_\_ a rejeté leur recours gracieux.

Par un jugement n° 1501731 du 7 août 2017, le tribunal administratif de Besançon a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 17NC02419 du 19 juillet 2018, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté la requête formée par le \_\_\_\_\_ et autres contre ce jugement.

Par une décision n° 424333 du 18 décembre 2019, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy et a renvoyé l'affaire devant celle-ci.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 6 octobre 2017 et 25 février 2020, le  
cour : , représentés par Me demandent à la

1°) d'annuler le jugement du 7 août 2017 du tribunal administratif de Besançon ;

2°) d'annuler la délibération du 18 mai 2015 par laquelle le conseil municipal de  
a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ainsi que la décision  
implicite de rejet de leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de une somme de  
3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur demande devant le tribunal, qui n'était pas tardive, est recevable ;
- la délibération du 18 mai 2015 ayant pour effet de rendre constructible la parcelle cadastrée C n°1137 appartenant à l'épouse du maire, ce dernier n'aurait donc pas dû prendre part au vote en application de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;
- le classement en zone U de la parcelle cadastrée C n°1137 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir ;
- l'urbanisation des zones classées U3 et U3r entravera le développement des activités agricoles existantes en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;
- la création des zones U3 et U3r est incohérente avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable mettant en avant la préservation de l'agriculture ;
- la création des zones U3 et U3r est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 13 avril 2018 et 22 janvier 2020, la commune  
de représentée par Me Claudio, conclut au reiet de la requête et à ce qu'une  
somme de 3 000 euros chacun soit mise à la charge du  
sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande présentée par les requérants devant le tribunal administratif de Besançon, qui est tardive, est irrecevable ;
- les moyens soulevés par le et autres ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme présidente,
  - les conclusions de M. rapporteur public,
  - et les observations de Me substituant Me pour le
- et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 31 janvier 2011, le conseil municipal de la commune de a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme. Par une délibération du 18 mai 2015, le conseil municipal de la commune de a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Le 3 juillet 2015, MM. exploitants agricoles au sein du ont adressé un recours gracieux au maire de tendant au retrait de cette délibération. Le silence gardé par le maire sur ce recours gracieux qu'il a reçu le 7 juillet 2015, a fait naître une décision implicite de rejet. Par un jugement du 7 août 2017, le tribunal administratif de Besançon a rejeté la demande du et de MM. tendant à l'annulation de la délibération du 18 mai 2015 et de la décision implicite de rejet de leur recours gracieux. Par un arrêt du 19 juillet 2018, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté la requête du et autres tendant à l'annulation de ce jugement. Par une décision du 18 décembre 2019, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy et a renvoyé l'affaire devant celle-ci.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* ».

3. Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. S'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel.

4. Il ressort des pièces du dossier qu'une partie de la parcelle cadastrée section C n° 1137, auparavant classée en zone non constructible a été classée, pour une superficie d'environ 1 000 m<sup>2</sup>, en zone U. Cependant, alors que cette parcelle appartenait à l'épouse du maire, elle a été vendue à un tiers par un acte de vente notarié du 27 mai 2014, un an environ avant l'adoption de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Par suite, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire de aurait été personnellement intéressé au classement en zone U d'une partie de la parcelle cadastrée section C n° 1137, dont son épouse n'était plus propriétaire et

dont le classement en zone constructible a, d'ailleurs, été demandé par le nouveau propriétaire au cours de l'enquête publique qui s'est déroulée du 23 octobre au 25 novembre 2014, postérieurement à la vente. A supposer que le prix de vente des parcelles appartenant à l'épouse du maire, y compris la parcelle C n° 1137, ait été plus élevé que les prix habituellement constatés pour des terres agricoles, en taillis ou boisées, cette circonstance n'est pas de nature à établir que le maire aurait été personnellement intéressé à son classement en zone U. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

5. En deuxième lieu, d'une part, ainsi qu'il a été dit, une partie de la parcelle cadastrée section C n° 1137, pour une superficie d'environ 1 000 m<sup>2</sup>, a été classée en zone U constructible, alors que l'ensemble de cette parcelle d'une superficie totale de 10 791 m<sup>2</sup> était auparavant classée en zone non constructible NCr du plan d'occupation des sols. Il ressort toutefois des pièces du dossier que la partie de cette parcelle classée en zone constructible jouxte, à l'est et au nord, des constructions et qu'elle est desservie par la voie publique. La commune de fait valoir, sans être sérieusement contestée, que les réseaux publics sont situés à proximité. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la partie de la parcelle C n° 1137 classée en zone U serait elle-même boisée, alors même qu'elle jouxte, au sud, un important boisement. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose, en outre, aux auteurs du plan local d'urbanisme de délimiter les zones en fonction des limites cadastrales. Par suite, le classement en zone U de la partie de la parcelle C n° 1137 située dans le prolongement d'une zone urbaine n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

6. D'autre part, en faisant valoir que ce terrain, qui appartenait à l'épouse du maire, a été vendu à un prix nettement supérieur à celui du marché, les requérants n'établissent pas que le classement d'environ 10 % de la parcelle C n° 1137 en zone U serait entaché de détournement de pouvoir, alors qu'ainsi qu'il a été dit, la vente est intervenue près d'un an avant l'approbation du plan local d'urbanisme, que l'acte de vente précise d'ailleurs que les terrains vendus, dont la parcelle litigieuse, ne constituent pas un terrain à bâtir et ne sont pas destinés à la construction et qu'ainsi qu'il a été dit, la partie de ce terrain classée en zone U se situe dans le prolongement de l'urbanisation existante, les nouveaux propriétaires, et non le maire, ayant sollicité une modification du zonage prévu par le projet de plan local d'urbanisme au cours de l'enquête publique.

7. Par suite, les moyens d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir du classement d'une partie de la parcelle C n° 1137 en zone U ne peuvent qu'être écartés.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : / 1° L'équilibre entre : / a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; / d) Les besoins en matière de mobilité (...)* ».

9. En application de la décision n° 2000-436 DC du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction alors en vigueur, n'imposent aux auteurs des documents d'urbanisme qu'elles mentionnent que d'y

faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. En conséquence, et en application de la même décision, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, 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, si le plan ne contrarie pas les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition.

10. D'une part, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation, que la superficie des zones urbaines augmente de 16,7 hectares sur un total de 1 890,7 hectares dans le cadre du plan local d'urbanisme de la commune de Celle des zones à urbaniser diminue de 40,9 hectares. S'il est constant que la superficie des zones agricoles diminue de 488,5 hectares, soit de 25,8 %, il ressort cependant des pièces du dossier que plusieurs espaces classés en zone agricoles par le plan d'occupation des sols ont été classés en zone naturelle dans le cadre du plan local d'urbanisme. Cette requalification vise à préserver la vallée du Salon, les zones humides, qui représentent près de 6% du territoire communal et à prendre en compte un site Natura 2000 et une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). La superficie des zones naturelles augmente, en conséquence, de 537,2 hectares. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en dépit de la diminution des zones agricoles, les espaces qui ont une réelle vocation agricole, qui représentent 1 137 hectares dans le cadre du plan local d'urbanisme, soit 60 % de la superficie du territoire communal, ne seraient pas préservés. Par suite, le plan local d'urbanisme, qui prévoit un développement urbain maîtrisé tout en protégeant les milieux et paysages naturels qui n'ont pas de vocation agricole et en préservant les espaces agricoles est compatible avec le principe d'équilibre résultant de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur.

11. D'autre part, le classement en zone U3 et U3r d'un secteur de 1 000 m<sup>2</sup> situé à l'entrée sud de la commune, alors même qu'il se situe à proximité de trois exploitations agricoles, n'est pas incompatible, en tant que tel, avec le principe d'équilibre prévu par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur, eu égard notamment à la superficie totale des zones agricoles de la commune et alors, au surplus, que ces terrains étaient déjà classés en zone U dans le cadre du plan d'occupation des sols.

12. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur doit être écarté.

13. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : *« I.- Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions (...) ».*

14. Pour apprécier la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations

générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

15. D'une part, le PADD de la commune de \_\_\_\_\_ vise à « préserver l'agriculture qui représente un pan de l'économie locale ». Le PADD entend cependant concilier cette orientation avec celle relative au développement économique de la commune, comportant notamment l'extension de la zone d'activités, la création de 165 nouveaux emplois et de nouveaux logements permettant d'accueillir 246 habitants de plus en 2030, soit 1 550 habitants au lieu de 1 304 en 2009. Ainsi qu'il est dit au point 10 du présent arrêt, le règlement du plan local d'urbanisme qui délimite 1 137 hectares de zones à vocation agricole au sein de la commune tout en prévoyant des extensions mesurées de l'urbanisation n'est pas incohérent avec les orientations du PADD tendant à préserver l'activité agricole ainsi qu'à concilier le développement du bourg et le maintien des activités agricoles.

16. D'autre part, le PADD vise également à préserver l'activité des différents exploitants agricoles. A cette fin, il prévoit en particulier de respecter le périmètre de réciprocité autour des bâtiments d'exploitation à vocation d'élevage en le portant à une distance de 100 mètres, alors que le règlement sanitaire départemental prévoit une distance de 50 mètres. Il ressort des pièces du dossier que la délimitation de la zone U3r au sud du bourg respecte cette distance, le bâtiment d'exploitation le plus proche du \_\_\_\_\_ étant situé à 147 mètres au sud de la limite de cette zone. En outre, la superficie de la zone U3, située à l'est de la route départementale d'entrée sud du bourg, a été réduite par rapport à celle de la zone UB du plan d'occupation des sols afin de respecter une distance de 100 m entre une exploitation agricole et la limite est de ce secteur. Enfin, il ressort du plan de géomètre du 15 janvier 2018 produit par les requérants, toutefois non contradictoire, que s'agissant de la limite sud des zones U3 et U3r, la distance de 100 mètres serait très marginalement méconnue par rapport à une exploitation agricole située au sud de la commune, dont le développement vers le nord en direction de la partie urbanisée de la commune est cependant déjà entravé par une construction existante à l'est de la route départementale, sans que la délimitation des zones U3 et U3r n'ait, en conséquence, d'incidence sur la préservation de son activité.

17. Par ailleurs, dans le cadre de l'orientation relative au développement du bourg, l'un des objectifs du PADD consiste à aménager l'entrée sud de part et d'autre de la route départementale pour « affirmer sa vocation urbaine ». Les zones U3 et U3r, délimitées de part et d'autre de cette route, ne contrarient ainsi pas les orientations générales et les objectifs du PADD en permettant d'affirmer la vocation urbaine de l'entrée sud du bourg, tout en préservant l'activité des trois exploitations agricoles situées à proximité, dont celle du \_\_\_\_\_ par le respect d'une distance de 100 mètres au moins entre les limites de ces zones et les bâtiments d'exploitation agricole à vocation d'élevage, ce qui permet, à défaut d'autoriser le développement de l'activité agricole en direction du bourg, au demeurant déjà limité par une construction existante au bord de la route départementale en zone U3, de préserver l'activité des exploitations agricoles ainsi que le prévoit le PADD. Enfin, le \_\_\_\_\_ et autres ne sauraient utilement soutenir que d'autres secteurs de la commune sont plus favorables à son urbanisation, dès lors qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un contrôle sur l'opportunité des choix d'urbanisation des communes.

18. Par suite, le moyen tiré de l'incohérence entre le règlement du plan local d'urbanisme et le PADD doit être écarté.

19. En dernier lieu, d'une part, il ressort d'une étude du cabinet [redacted] réalisée le 8 décembre 2014 à la demande de la commune de [redacted], que le risque d'inondation par remontée de la nappe phréatique dans le secteur des zones U3 et U3r situées au sud du bourg est regardé comme faible. Cette étude n'exclut pas, en revanche, des inondations par ruissellement, dès lors que les sols sont peu perméables, sans toutefois préciser l'ampleur d'un tel phénomène qu'elle n'avait pas pour objet d'étudier. Les constats d'huissier produits par les requérants, s'ils établissent que les parcelles leur appartenant font l'objet d'inondations par stagnation des eaux pluviales, ne permettent pas d'établir l'ampleur, la fréquence et la gravité du risque d'inondation allégué. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme précise, à cet égard, que l'existence d'un risque d'inondation par remontée des nappes phréatiques n'est pas avérée et que la zone n'est pas davantage soumise au risque de crue de la rivière du [redacted]. En outre, l'article U2 du règlement de la zone U3r interdit les remblais, les sous-sols enterrés et prévoit que le niveau du plancher habitable des constructions devra être situé au-dessus de la cote des plus hautes eaux par référence à la crue de 1905-1906. En se bornant à alléguer que l'absence de limitation de l'emprise au sol des constructions ne permet pas de faire face au risque d'inondation, les requérants n'établissent pas que le classement des zones U3 et U3r serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

20. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que les zones U3 et U3r du plan local d'urbanisme adopté le 18 mai 2015, sont délimitées de part et d'autre de la route départementale marquant l'entrée sud de la commune, dans le prolongement de l'urbanisation existante et non, contrairement à ce que soutiennent les requérants, en plein cœur des activités agricoles. Alors même que le sud de la commune a une vocation essentiellement agricole et que les zones U3 et U3r sont situées à proximité de trois exploitations agricoles en activité, la distance d'éloignement de 100 mètres entre les bâtiments d'exploitation à vocation d'élevage et les zones U3 et U3r permet de limiter les nuisances réciproques en préservant, à défaut d'en permettre le développement en direction du bourg, l'activité des exploitations agricoles existantes. En outre, les requérants n'établissent pas que le classement en zone U de ces terrains pour une superficie de 1 000 m<sup>2</sup> menacerait leur exploitation agricole, alors d'ailleurs qu'il ressort des pièces du dossier que la commune a proposé de mettre à leur disposition un pré mitoyen à leur exploitation de 1,4 hectares pour compenser la perte d'un pré qu'ils louent de 0,7 hectare en zone U3r. Il suit de là que le classement des zones U3 et U3r dans le prolongement de l'urbanisation existante, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

21. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la demande présentée par le [redacted] et autres devant le tribunal administratif de Besançon, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Besançon a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de [redacted] du 18 mai 2015 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ainsi que la décision implicite du maire de [redacted] rejetant leur recours gracieux.

#### Sur les frais liés à l'instance :

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de [redacted], qui n'est pas, dans la présente

instance, la partie perdante, le versement de la somme que demandent le et autres au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

23. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête du et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au , représentant unique des requérants en application des articles R. 751-3 et R. 411-5 du code de justice administrative et à la commune de

Délibéré après l'audience du 30 juin 2020, à laquelle siégeaient :

- Mme , présidente,
- M. , premier conseiller,
- Mme premier conseiller.

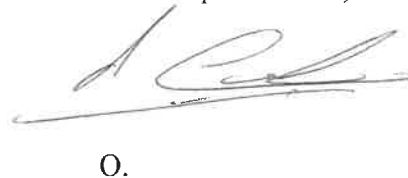
Lu en audience publique, le 23 juillet 2020.

La présidente-rapporteur,



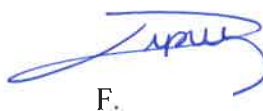
C.

L'assesseur le plus ancien,



O.

La greffière,



F.



La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Saône en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,  
La greffière,

F.

