



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de NANTES, 5ème chambre, 26/03/2024, 22NT03863, Inédit au recueil Lebon

CAA de NANTES - 5ème chambre

Lecture du mardi 26 mars 2024

N° 22NT03863

Inédit au recueil Lebon

Président
M. DEGOMMIER

Rapporteur public
M. FRANK

Rapporteur
Mme Anne-Maude DUBOST

Avocat(s)
JEAN-MEIRE

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 16 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Questembert Communauté (Morbihan) a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale.

Par un jugement n° 2000820 du 7 octobre 2022, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 8 décembre 2022, 4 janvier et 3 décembre 2023 ainsi que le 26 janvier 2024, ce dernier n'ayant pas été communiqué, M. B... A..., représenté par Me Jean-Meire, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 7 octobre 2022 ;

2°) d'annuler la délibération du 16 décembre 2019 du conseil communautaire de Questembert communauté approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes Questembert communauté le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. A... soutient que :

- le jugement est irrégulier dès lors le principe du contradictoire a été méconnu ;
- la délibération contestée est entachée d'un défaut d'information des conseillers communautaires ;
- le rapport de présentation méconnaît les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dès lors que les éléments du diagnostic territorial qui y figurent sont anciens et conduisent à une surestimation de la population à accueillir et de la consommation d'espaces ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal est incompatible avec l'objectif d'utilisation économe des espaces naturels défini par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît les dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme dès lors que les critères retenus pour identifier les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées ne correspondent pas à des critères légaux ; il n'est pas justifié de la pondération de ces critères ;

- en tant qu'il ne classe pas le lieudit " Kerpage " comme secteur de taille et de capacité d'accueil limitées, le plan local d'urbanisme intercommunal est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît les dispositions de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme, dès lors que le classement en zone A du lieudit " Kerpage " n'est pas justifié par le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Par des mémoires en défense enregistrés les 3 novembre et 14 décembre 2023, la communauté de communes Questembert communauté, représentée par Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Dubost,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- les observations de Me Jean-Meire, représentant M. A... et celles de Me Rouhaud, représentant la communauté de communes Questembert communauté.

Une note en délibéré, présentée par la communauté de communes Questembert communauté, a été enregistrée le 12 mars 2024.

Une note en délibéré, présentée par M. A..., a été enregistrée le 13 mars 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 16 mars 2015, le conseil communautaire de Questembert Communauté (Morbihan) a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Le projet de document d'urbanisme a été arrêté lors de la séance du 16 avril 2018. Le conseil communautaire de Questembert Communauté, lors de sa séance du 16 décembre 2019, a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal, ayant les effets d'un schéma de cohérence territoriale. M. A..., propriétaire des parcelles cadastrées section YD nos 116, 218 et 220 situées sur le territoire de la commune de Questembert, a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 16 décembre 2019. Il relève appel du jugement de ce tribunal du 7 octobre 2022 par lequel celui-ci a rejeté sa demande.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : " Le plan local d'urbanisme comprend : 1° Un rapport de présentation ; ". Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : " Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. (...) Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. (...) ".

3. En l'espèce, le diagnostic démographique sur lequel s'appuie le rapport de présentation a été établi principalement sur les données arrêtées en 2012, soit plus de 6 ans avant la date d'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal

(PLUi), et il fait état d'une croissance démographique significative de +2,06% par an entre 2007 et 2012. Compte tenu de ces éléments, la communauté de communes Questembert communauté s'est fixé pour objectif, à échéance de 10 ans, de limiter l'accueil à 5 000 nouveaux habitants, portant ainsi la population totale à 29 000 habitants soit une croissance annuelle de 1,7 %. Il ressort toutefois des pièces du dossier, qu'entre 2012 et 2019, la croissance démographique de Questembert communauté s'est significativement réduite pour s'établir à environ 1 % par an, représentant 1 447 habitants sur une période de 7 ans. L'ancienneté des données utilisées par la communauté de communes Questembert communauté et la trajectoire des évolutions démographiques constatées depuis 2012 ont été soulignées par la commission d'enquête publique, qui a émis le 8 février 2019 un avis défavorable au projet en indiquant qu'au regard des tendances récentes de croissance démographique de l'INSEE (environ 1 %), le choix d'un taux de croissance annuelle de 1,7 % et les besoins en logements induits semblent trop importants. Le préfet a également indiqué dans son avis du 1er août 2018 que l'analyse socio-démographique figurant au sein du rapport de présentation s'appuie sur des données datant de 2012. Les objectifs du PLU sont basés sur cette analyse alors que l'approbation du document pourrait intervenir au plus tôt fin 2018. Les évolutions constatées durant cette période (2012-2018) peuvent être différentes de celles observées entre 1999 et 2012 et par conséquent impacter les objectifs retenus. Enfin, la mission régionale de l'autorité environnementale de Bretagne a, dans son avis émis le 17 août 2018, recommandé à Questembert communauté de mettre à jour les données de base du projet de territoire constatant l'utilisation de données trop anciennes. La communauté de communes Questembert communauté fait, il est vrai, valoir que si les données de l'INSEE, pour la période 2012-2017, n'étaient pas disponibles le 16 avril 2018, date à laquelle elle a arrêté le projet de plan, elle a également tenu compte, pour établir ce diagnostic, de données plus récentes émanant du diagnostic territorial réalisé par l'atelier " Terraterre " et d'une étude habitat public et privé réalisée par l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) en 2015. Toutefois, d'une part, ce dernier diagnostic territorial ne comporte pas, s'agissant de la population, de donnée postérieure à l'année 2012. D'autre part, s'agissant de l'étude réalisée par l'ADIL, celle-ci n'a pas été versée aux débats et il n'est ainsi pas démontré que les données sur lesquelles elle est fondée seraient plus récentes. Les projections démographiques de l'INSEE à l'échelle du département du Morbihan et la situation géographique de la communauté de communes Questembert communauté située dans l'aire de dilatation de l'agglomération vannetaise ne permettent pas de pallier l'ancienneté et l'insuffisance des données retenues par la communauté de communes. Ainsi, et alors comme il a été dit, que Questembert communauté avait connaissance des évolutions démographiques récentes qui donnaient à l'objectif de croissance démographique retenu pour le territoire à l'échéance 2029 un caractère disproportionné, elle ne pouvait poursuivre l'élaboration de son PLUi sans en tenir compte au sein de son rapport de présentation qui vise, aux termes de l'article L. 151-4 précité, à expliquer et justifier les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement. Dans ces conditions, les insuffisances du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal entachent d'illégalité la délibération contestée.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 151-1 du code de l'urbanisme : " Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. (...) ". Aux termes de l'article L. 101-2 du même code : " Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : (...) c) Une 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 ; (...) ".

5. En application de la décision n° 2000-436 DC du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, les dispositions des articles L. 151-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme n'imposent aux auteurs des plans locaux d'urbanisme que d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Par suite, le juge administratif exerce un contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

6. Le rapport de présentation du PLUi, ainsi que les données démographiques récentes, ne permettent ni de justifier l'objectif d'accueil de 5 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2029, soit près du double de celui-ci projeté compte tenu des données récentes, correspondant à une forte croissance démographique annuelle de 1,7 %, ni de la construction, en conséquence, de 2 750 logements sur la période pour une enveloppe de consommation foncière totale de 125 hectares. A cet égard, la mission régionale de l'autorité environnementale de Bretagne a relevé que les chiffres d'artificialisation des terres et des espaces naturels étaient élevés et la commission d'enquête a, dans ses conclusions, précisé que le projet générerait un fort besoin de terrains en extension d'urbanisation contraire à la volonté affichée de sobriété foncière et qu'au regard des tendances récentes de croissance démographique, les besoins en logements induits semblent importants. Le préfet a également estimé que les hypothèses retenues par les auteurs du plan favorisent l'étalement urbain, et " engendrent une consommation d'espace plus importante contrairement aux objectifs de gestion économe de l'espace ". Les objectifs de croissance démographique définis par la communauté de communes Questembert communauté ont eu une incidence sur les objectifs retenus en matière de construction de logements et de consommation foncière et ce dernier objectif n'apparaît, à la date de la délibération contestée, compatible ni avec les besoins réels de la commune en matière de logement, ni avec la maîtrise du développement urbain, ni avec une utilisation économe des espaces naturels. Dans ces conditions, et en dépit de ce que la consommation d'espace projetée serait moins importante que celle qu'a connue le territoire au cours de la période précédente, le PLUi contesté doit être regardé comme incompatible avec le principe d'équilibre résultant du 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

7. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens soulevés n'est susceptible, en l'état du dossier, d'entraîner l'annulation de la délibération contestée.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la régularité du jugement attaqué, que M. A... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. A..., qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la communauté de communes Questembert communauté au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la communauté de communes Questembert communauté une somme de 1 500 euros à verser à M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 2000820 du 7 octobre 2022 du tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : La délibération du 16 décembre 2019 du conseil communautaire de Questembert Communauté approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale est annulée.

Article 3 : La communauté de communes Questembert communauté versera à M. A... une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Questembert communauté au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le surplus des conclusions de M. A... sont rejetés.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et à la communauté de communes Questembert communauté.

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

- M. Degommier, président de chambre,
- M. Rivas, président-assesseur,
- Mme Dubost, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 mars 2024.

La rapporteure,
A.-M. DUBOST
Le président,
S. DEGOMMIER
La greffière,
S. PIERODÉ

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui le concerne, et 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.