

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2005651

M. et Mme [REDACTED]

Mme Marine Flechet
Rapporteuse

Mme Marie Monteiro
Rapporteuse publique

Audience du 20 janvier 2022
Décision du 3 février 2022

68-03-03-02-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

2^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 août 2020, M. et Mme [REDACTED] représentés par la SELARL Guitton Dadon, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 13 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Brignais (69530) a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Brignais la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas été suffisamment informés en violation de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure, en l'absence de note de synthèse communiquée aux membres du conseil municipal conformément aux exigences de l'article L. 2121-12 du CGCT ;
- elle est entachée d'un vice de procédure, faute de justifier du respect des modalités de vote prévues par l'article L. 2121-21 du CGCT ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que, en méconnaissance de l'article R. 123-9 du code de l'environnement, le commissaire enquêteur n'a pas émis d'avis en réponse aux observations formulées sur les zones humides et a rédigé un rapport n'exposant pas les dates des différentes évolutions du document d'urbanisme ;
- le classement de leur parcelle cadastrée section AP n° 18 en zone AUr est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- ce classement est entaché d'un détournement de pouvoir ;
- l'emplacement réservé V3 identifié sur leur parcelle est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que leur terrain accueille déjà une zone humide à protéger ;
- l'identification de cet emplacement est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire enregistré le 19 novembre 2020, la commune de Brignais, représentée par Me Delay, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge des consorts [REDACTED] sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par les requérants n'est fondé.

Par lettre du 22 janvier 2021, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-1-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa des articles R. 613-1 et R. 613-2 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction est intervenue le 9 décembre 2021.

Par une lettre du 13 janvier 2022, le tribunal a informé les parties de ce que, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il est susceptible de retenir le moyen tiré du vice résultant de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, de juger que cette illégalité est susceptible d'être régularisée et, en conséquence, de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il aura fixé pour cette régularisation.

Vu la délibération attaquée et les autres pièces des dossiers.

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 Mme Marine Flechet,
- les conclusions de Mme Marie Monteiro, rapporteure publique,
- les observations de Me Mathevon, représentant les consorts [REDACTED], requérants ;
- et les observations de Me Delay, représentant la commune de Brignais.

Considérant ce qui suit :

1. M. et Mme [REDACTED] propriétaires indivis de la parcelle cadastrée section AP n° 18 située rue du Douanier Rousseau, demandent l'annulation de la délibération du 13 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Brignais a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) ainsi que celle de la décision de rejet de leur recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relatif au fonctionnement du conseil municipal : « *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* ». 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. Il ressort des pièces du dossier, notamment des mentions du registre des délibérations du conseil municipal, que la convocation à la séance du 13 février 2020, au cours de laquelle a été approuvée la révision attaquée, a été adressée le 7 février précédent aux membres du conseil municipal. Les seules mentions de ce registre selon lesquelles « l'ensemble des membres du conseil municipal a disposé de l'intégralité des documents et informations avant et avec la convocation à la séance plénière du 13 février » ne suffisent pas, s'agissant du respect par la commune des dispositions ci-dessus relatives à l'envoi aux membres du conseil municipal de la note de synthèse, à faire foi jusqu'à preuve du contraire, la commune reconnaissant elle-même l'absence de communication d'une note de synthèse. Ainsi, le courriel envoyé aux membres du conseil municipal le 7 février 2020 comportait en pièce jointe la convocation et l'ordre du jour mais se bornait à renvoyer à l'espace collaboratif de la commune sur lequel était seulement déposé le projet de plan local d'urbanisme. Or, contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, le projet de plan local d'urbanisme ne saurait, eu égard à l'ampleur de ce document pour une commune de plus de 10 000 habitants, être regardé comme équivalent à la note de synthèse imposée par l'article L. 2121-12 et comme permettant, en conséquence, de remplir son rôle. Enfin, la commune ne démontre pas que ces lacunes ont pu être compensées par une information donnée à l'occasion des deux réunions du comité technique tenues les 10 et 20 janvier 2020 et des trois réunions du bureau municipal élargi tenues les 20 et 27 janvier et 3 février 2020, séances de travail préparatoire pour lesquelles il n'est justifié, ni de la présence de l'ensemble des conseillers municipaux ni de la teneur des informations alors délivrées. Dans ces conditions, et en l'absence d'éléments permettant de s'assurer que les exigences de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ont réellement été respectées, les requérants sont fondés à soutenir que le vice dont se trouve ainsi entachée la procédure d'adoption de la délibération contestée a privé les membres du conseil municipal, faute pour eux d'avoir été suffisamment informés en amont de la séance du conseil municipal du 13 février 2020, d'une garantie.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *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.* ». En vertu de l'article L. 2121-13-1 du même code : « *La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés. / Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires.* ».

5. Contrairement à ce que font valoir les requérants, la seule circonstance que le tableau présenté en séance du 13 février 2021 et exposant les points de révision du plan local d'urbanisme de Brignais, n'était pas joint à la délibération attaquée ne saurait révéler une insuffisante information des conseillers municipaux en violation des dispositions citées au point précédent. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-13 et L. 2121-13-1 du CGCT doit, par suite, être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales : « *Le vote a lieu au scrutin public à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote. Il est voté au scrutin secret : 1° Soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ;/ (...)* ».

7. Alors que la délibération attaquée précise qu'il a été procédé au vote à bulletin secret sur demande d'un tiers des membres présents, les requérants, qui se bornent à relever que la décision de recourir à un tel mode de scrutin révèle que l'approbation du document d'urbanisme n'emporte pas l'adhésion de tous les conseillers municipaux, ne présentent aucun argument opérant permettant de justifier de la violation des dispositions précitées. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-21 doit, dès lors, être écarté.

8. En quatrième lieu, en vertu de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *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. (...)* ».

9. Si les requérants soutiennent que le commissaire enquêteur n'a émis aucun avis sur la délimitation des zones humides alors qu'il a relevé dans son rapport plusieurs remarques formulées lors de l'enquête publique sur cette thématique, celui-ci n'a aucune obligation de répondre à chacune des observations faites au cours de l'enquête. Ainsi, le moyen tiré de l'absence de réponse du commissaire enquêteur aux observations formulées au cours de l'enquête sur le tracé des zones humides ne saurait être retenu.

10. De même, les requérants ne peuvent, pour démontrer que le rapport du commissaire enquêteur serait d'une imprécision telle qu'il méconnaîtrait les exigences de l'article R. 123-9 précité, se borner à souligner qu'il ne fait pas clairement apparaître, en page 20, les dates des différentes évolutions du document d'urbanisme. Ce moyen ne peut ainsi qu'être écarté.

11. En cinquième lieu, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils ne sont pas liés pour déterminer l'affectation future des divers secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. Cependant, leur appréciation peut être censurée par le juge administratif au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir.

12. Aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.* ».

13. Il apparaît que la parcelle non construite dont les requérants critiquent le classement en « zone AUr » fait partie des grands espaces végétalisés jouxtant le château de Rochilly et son parc ainsi que le centre aquatique et s'inscrit ainsi dans un secteur du territoire communal très faiblement construit. La zone AUr, décrite par le règlement comme ayant vocation à accueillir, à terme, un nouveau quartier d'habitat intégrant une certaine mixité d'usages et de fonctions, couvre d'ailleurs le secteur de Rochilly autour du centre aquatique intercommunal et du parc du château. L'esprit de cette zone, qui tend à maîtriser le rythme de croissance démographique et à modérer l'impact du développement sur l'environnement, le paysage et l'agriculture en reportant l'ouverture à l'urbanisation de la zone, ne présente aucune incohérence avec les objectifs du PADD. L'une des orientations de ce dernier consacre en effet une dynamique de croissance démographique raisonnable respectant les équilibres de la ville, notamment en limitant la consommation d'espaces naturels et agricoles en s'appuyant sur les possibilités de renouvellement urbain. Le PADD indique à cet égard la volonté des auteurs du PLU de planifier dans le temps l'ouverture à l'urbanisation du foncier disponible dans l'enveloppe urbaine existante en préservant, au-delà de la durée de vie du PLU, des possibilités de développement à plus long terme sur Rochilly. Si la commune a, par délibération du 30 janvier 2019, modifié l'une des orientations du PADD en décidant, face à une pression foncière croissante pesant sur la ville depuis 2016, de ne pas ouvrir immédiatement à l'urbanisation le secteur de Rochilly auparavant identifié comme un secteur permettant d'atteindre les objectifs de la ville en matière de logements, cette modification n'entre pas en contradiction avec le rapport de présentation qui identifie dans le diagnostic 25ha disponibles constructibles et ne révèle pas davantage que le classement de la parcelle AP18 en zone Aur résulterait d'une appréciation manifestement erronée.

14. En septième lieu, en vertu de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ;/ (...)* »

15. Il ressort des pièces du dossier que cet emplacement réservé est prévu pour l'élargissement du chemin Douanier Rousseau. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe n'interdit aux auteurs d'un document d'urbanisme d'identifier, sur une même parcelle, un emplacement réservé et une zone humide, l'emprise respective de chacun de ces espaces ne se chevauchant d'ailleurs pas ici. Dès lors, rien dans ce que font valoir les requérants ne permet de relever une erreur manifeste d'appréciation à avoir grevé leur parcelle d'un emplacement réservé.

16. En dernier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le classement de la parcelle AP 18 en zone UAr et que l'identification de l'emplacement réservé n° 3 sur la parcelle AP 18 en zone UAr procéderaient d'un détournement de pouvoir.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

17. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre (...) un plan local d'urbanisme (...), estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à*

présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : (...) 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour (...) les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / (...) ».

18. Le vice tenant à l'irrégularité de la convocation des conseillers municipaux à la séance du 13 février 2020, tel qu'il a été analysé au point 3 du présent jugement, concerne une phase de la procédure postérieure au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable. Il est susceptible de régularisation par une nouvelle délibération du conseil municipal après convocation de ses membres dans le respect des prescriptions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dispositions, de surseoir à statuer et d'impartir à la commune de Brignais un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement aux fins de procéder, après convocation régulière des conseillers municipaux, à une nouvelle délibération de son conseil municipal sur la révision n° 1 du PLU telle qu'elle a été arrêtée par la délibération attaquée.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur les requêtes de M. et Mme [REDACTED] jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 2 : La commune de Brignais devra justifier, dans les conditions prévues ci-dessus, de l'éventuelle régularisation de la révision de son plan local d'urbanisme dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Les conclusions sur lesquelles il n'a pas été statué sont réservées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme [REDACTED] ainsi qu'à la commune de Brignais.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

M. Vincent-Marie Picard, président,
Mme Karen Mège Teillard, première conseillère,
Mme Marine Flechet, première conseillère.

rendu public par mise à disposition au greffe du tribunal le 3 février 2022.

La rapporteure,

Le président,

M. Flechet

V.-M. Picard

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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,
Un greffier,