

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1902292

M. Tahar BENHADDAD
et Mme Malika BENHADDAD

Mme de Lacoste Lareymondie
Rapporteur

M. Bertolo
Rapporteur public

Audience du 21 janvier 2020
Lecture du 6 février 2020

68-01-01-01-03

68-06-04

C - CA

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 mars 2019, M. Tahar Benhaddad et Mme Malika Benhaddad, représentés par Me Osorio, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 4 octobre 2018 par laquelle le conseil métropolitain de Saint-Etienne Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Lorette, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de Saint-Etienne Métropole la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. et Mme Benhaddad soutiennent que :

- le plan local d'urbanisme a été approuvé sur la base d'un rapport de présentation insuffisant, en méconnaissance de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme, dès lors que celui-ci ne fait pas apparaître les motifs qui ont conduit à classer une partie de leur parcelle en zone N ;

- il a été approuvé à l'issue d'une procédure irrégulière, l'urbanisation du secteur du Moulin de Cuzieu n'ayant pas été portée à la connaissance des personnes publiques associées ;

- ce classement est entaché d'erreur manifeste d'appréciation : en effet, leur parcelle ne bénéficie d'aucune protection particulière, et se situe dans un secteur déjà urbanisé dans lequel des permis de construire ont été récemment accordés ; elle présente par ailleurs un fort enjeu en matière de développement de l'habitat et de lutte contre l'étalement urbain d'autant que le secteur a vocation à être densifié dans l'avenir ; enfin, le classement en zone N ne saurait être justifié par le risque d'exposition de la parcelle aux nuisances sonores, dès lors que cette seule

considération, qui affecte toute la commune, n'est pas de nature à rendre inconstructible les terrains exposés mais impose seulement des normes d'isolation acoustique ;

- un tel classement procède, par ailleurs, d'une rupture d'égalité entre les citoyens ;
- enfin, la création d'une zone Anc est également entachée d'erreur manifeste d'appréciation, les terrains concernés ayant vocation à être urbanisés.

Par mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2019, l'établissement public de coopération intercommunal Saint-Etienne Métropole, représenté par Me Mouseghian, conclut au rejet de la requête, subsidiairement à ce que le tribunal surseoie à statuer dans l'attente de la régularisation de l'illégalité entachant la création de la zone Anc, et demande, en tout état de cause, que soit mise à la charge de M. et Mme Benhaddad la somme de 3 000 euros sur au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Saint-Etienne Métropole soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 11 juillet 2019, la commune de Lorette a présenté des observations.

En application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 décembre 2019 par une ordonnance datée du même jour.

Par un courrier du 14 janvier 2020, les parties ont été informées en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme que le tribunal est susceptible de retenir le moyen tiré de la violation de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme par la création d'une zone Anc, 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.

Des observations ont été enregistrées le 17 janvier 2020 par la commune de Lorette, et le 18 janvier 2020 par Saint-Etienne-Métropole, qui n'ont pas été communiquées.

Des observations ont été enregistrées le 20 janvier 2020 par M. et Mme Benhaddad, qui ont été communiquées aux parties.

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 de Lacoste Lareymondie, premier conseiller,
- les conclusions de M. Bertolo, rapporteur public,
- et les observations de Me Osorio représentant les requérants, et de Me Mouseghian représentant l'établissement public de coopération intercommunal Saint-Etienne-Métropole.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'insuffisance du rapport de présentation :

1. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *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 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.* » Aux termes de l'article R. 151-2 du même code : « *Le rapport de présentation comporte les justifications de : (...) 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9* ».

2. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation du plan local d'urbanisme, que les motifs qui ont conduit l'autorité administrative à instituer une zone naturelle inconstructible au Nord du territoire communal sont exposés de manière suffisamment claire et précise pour justifier des partis pris en matière d'urbanisation et de protection des sites. Il est ainsi indiqué à de nombreuses reprises qu'il est question de protéger les équilibres du paysage en maîtrisant la frontière entre espace urbanisé et espace rural ou naturel, de sauvegarder « les secteurs présentant une grande richesse environnementale » et les éléments caractérisant la trame verte et bleue du secteur Nord de la commune, et de préserver les différentes vues sur la commune depuis les hauteurs de ce même secteur. S'il n'est pas fait précisément mention, dans ce rapport de présentation, de la division de la propriété des époux Benhaddad en deux zones, l'une classée UC et l'autre classée N pour sa partie non bâtie, cette seule circonstance est sans incidence sur le respect des dispositions précitées, dès lors qu'une telle zone N ne recouvre pas exclusivement la propriété des requérants pour des motifs qui lui serait propres, mais concerne de manière plus générale la vaste étendue boisée qui la prolonge immédiatement. Enfin, il est vrai que les nuisances sonores que subiraient les habitants de ce secteur du fait de la proximité avec l'autoroute, qui ont été invoquées par l'autorité administrative pour rejeter le recours gracieux des requérants, ne sont pas mentionnées dans le rapport de présentation. Néanmoins, cette circonstance n'a pas davantage d'incidence sur la légalité de la procédure suivie, dès lors que la délimitation d'une zone N inconstructible vise prioritairement à protéger les espaces naturels en cause, tandis que le rapport énonce par ailleurs l'objectif de favoriser l'urbanisation dans le secteur du centre-ville afin, notamment, de limiter l'exposition des habitants à ces nuisances. Ainsi, M. et Mme Benhaddad ne sont pas fondés à soutenir que le plan local d'urbanisme a été approuvé à partir d'un rapport de présentation insuffisant en méconnaissance des dispositions précitées des articles L. 151-4 et R. 151-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne l'irrégularité de la procédure préalable à l'élaboration du plan local d'urbanisme :

3. Aux termes de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : 1° Aux personnes publiques associées à son élaboration (...)* ».

4. Il ne ressort pas des dispositions précitées que la délivrance de permis de construire, doit être portée à la connaissance des personnes publiques associées qui sont saisies pour avis du seul projet de plan local d'urbanisme. Le moyen soulevé par les requérants, qui n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé, ne peut donc qu'être écarté.

En ce qui concerne le classement de la propriété des requérants en zone N :

5. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; (...)* 3° *Soit de leur caractère d'espaces naturels (...)* ».

6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le schéma de cohérence territoriale Sud Loire impose la « protection des couronnes vertes d'agglomération » ainsi que la préservation et la valorisation des massifs forestiers, et fixe comme objectif « la réduction de la consommation des espaces non bâtis ». Par ailleurs, il ressort de l'évaluation environnementale jointe au plan local d'urbanisme litigieux que doit être protégée la « continuité écologique boisée au nord du territoire communal », qui fait le lien avec la trame bleue marquée par la rivière du Gier en contrebas. Cette même évaluation insiste sur la nécessité de préserver « les grands équilibres du paysage en inscrivant l'urbanisation à venir à l'intérieur et si nécessaire dans la continuité de la tache urbaine existante », le tout en renforçant la séparation entre espaces urbains et espaces ruraux et naturels.

7. En outre, il ressort des photographies produites par M. et Mme Benhaddad que la partie de leur propriété classée en zone N se situe précisément dans le prolongement immédiat de l'espace boisé du Nord de la commune, sans frontière visible autre qu'un chemin de randonnée, et sans que la cohérence d'ensemble de la zone ne soit affectée par les permis de construire délivrés pendant la période d'élaboration du plan local d'urbanisme autorisant l'édification de constructions individuelles sur quelques parcelles voisines. Il est par ailleurs constant que cette partie du terrain, à l'allure de prairie, est dépourvue de toute construction, tandis que reste classée en zone UC la partie sur laquelle la maison des requérants est édifiée. Enfin, le projet d'aménagement et de développement durables, dont l'un des objectifs est la lutte contre l'étalement urbain, a identifié un certain nombre d'espaces libres et de dents creuses situés principalement en centre-ville, destinés à recevoir prioritairement des constructions, dont la propriété de M. et Mme Benhaddad ne fait pas partie.

8. Il résulte de tout ce qui vient d'être dit que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que Saint-Etienne Métropole a classé la partie Nord-Est de la propriété de M. et Mme Benhaddad en zone N.

En ce qui concerne la création de la zone Anc :

9. Aux termes de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.* » Aux termes de l'article R. 151-23 du même code : « *Peuvent être autorisées, en zone A : (...) 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11 (...)* ». Aux termes de I de cet article L. 151-11 : « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; (...)* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme litigieux institue une zone Anc, inconstructible mais dans laquelle peuvent être autorisées « les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, et qui ne remettent pas en cause l'urbanisation à long terme de la zone ». De telles prescriptions, qui soumettent les constructions autorisées à une perspective d'urbanisation future, sans lien avec les caractéristiques et les motifs de protection propres à la zone A tels que définis ci-dessus, méconnaissent les dispositions précitées du code de l'urbanisme. Les requérants sont donc fondés à soutenir que le plan local d'urbanisme est illégal en tant qu'il institue une zone Anc.

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

11. 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 (...)* ».

12. Le vice affectant la légalité du plan local d'urbanisme, du fait de la création d'une zone Anc en violation des dispositions de l'article L. 151-22 du code de l'urbanisme, est susceptible de faire l'objet d'une régularisation, dont la mise en œuvre relève, en son principe comme dans ses modalités procédurales, de l'établissement public de coopération intercommunal Saint-Etienne Métropole. Ainsi, les parties ayant été informées de cette possibilité et mises en mesure de présenter leurs observations, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 précitées, de surseoir à statuer et d'impartir à Saint-Etienne-Métropole un délai de douze mois, à compter de la notification du présent jugement, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération contestée compte tenu du vice dont elle est entachée.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête de M. et Mme Benhaddad, jusqu'à l'expiration du délai de douze mois à compter de la notification du

présent jugement imparté à Saint-Etienne-Métropole pour notifier au tribunal une délibération régularisation le vice entachant l'illégalité de la délibération du 4 octobre 2018.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme Benhaddad, à l'établissement public de coopération intercommunal Saint-Etienne Métropole et à la commune de Lorette.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Schmerber, présidente,
Mme Samson-Dye, premier conseiller,
Mme de Lacoste Lareymondie, premier conseiller.

Lu en audience publique le 6 février 2020 .

Le rapporteur,

La présidente,

E. de Lacoste Lareymondie

C. Schmerber

La greffière,

O. Ritter

La République mande et ordonne au préfet de la Loire 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,
Une greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

184, rue Duguesclin
69433 LYON Cedex 03
Téléphone : 04.87.63.50.01
Télécopie : 04.87.63.52.50

Adresse courriel : greffe.ta-lyon@juradm.fr
Greffé ouvert du lundi au vendredi de
9h00 à 12h00 - 13h30 à 16h30

1902292-1

SAINT ETIENNE METROPOLE
2, avenue Grüner
CS 80257
42006 SAINT ETIENNE cedex 1

Dossier n° : 1902292-1

(à rappeler dans toutes correspondances)

Monsieur et Madame Tahar et Malika BENHADDAD c/
SAINT ETIENNE METROPOLE

Vos réf. : Demande d'annulation de la délibération n°
2018- 00374 en date du 04/10/2018 portant approbation
du PLU de la commune de Lorette

NOTIFICATION DE JUGEMENT AVANT DIRE DROIT

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, l'expédition du jugement en date du 06/02/2020 rendu dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

La présente notification fait courir le délai d'appel lequel, en application de l'article R. 811-6 du code de justice administrative, court jusqu'à l'expiration du délai d'appel contre le jugement qui règle définitivement le fond du litige.

Si vous estimez devoir faire appel du jugement qui vous est notifié, il vous appartient de saisir la COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON, PALAIS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES 184 RUE DUGUESCLIN 69433 LYON CEDEX 03 d'une requête motivée **en joignant une copie de la présente lettre.**

A peine d'irrecevabilité, la requête en appel doit :

- être assortie d'une **copie de la décision** juridictionnelle contestée.
- être présentée par un avocat.

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article R.751-4-1 du code de justice administrative, la notification de la décision par le moyen de l'application Télérecours aux administrations de l'Etat, aux personnes morales de droit public et aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public qui y sont inscrits est réputée reçue à la date de première consultation de la décision, certifiée par l'accusé de réception délivré par l'application informatique, ou, à défaut de consultation dans un délai de deux jours à compter de la date de mise à disposition de la décision dans l'application, à l'issue de ce délai. Cette notification ne fait pas obstacle à votre droit de demander ultérieurement la délivrance d'une expédition de la décision, en application de l'article R. 751-7.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier,