

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 2003302**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Société GROSFILLEX IMMOBILIER

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme de Lacoste Lareymondie  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Lyon

Mme Reniez  
Rapporteure publique

---

(1<sup>ère</sup> chambre)

Audience du 29 juin 2021  
Décision du 22 juillet 2021

---

68-01-01-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 21 mai et 22 octobre 2020, la société Grosfillex immobilier, représentée par Me Richon, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de Haut-Bugey Agglomération a approuvé le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle classe en zone N les parcelles du territoire de la commune d'Arbent situées au lieu-dit « Pré-Dalphin » cadastrées section AE n<sup>os</sup> 39 et 40, lieu-dit « en Favary » cadastrées section AL n<sup>os</sup> 17, 60, 161, 157, 158, 153, 152, 155, 150, 151, 147, 145, 141, lieu-dit « les Combettes » cadastrées section AK n<sup>os</sup> 121, 230, 2, 235, 227 et 233 et lieu-dit « aux Marais sud » cadastrées section AN n<sup>os</sup> 230, 322, 309, 225 et 227 et qu'elle classe en zone A les parcelles du territoire de la commune d'Arbent situées lieu-dit « la Combe » les parcelles cadastrées section AH n<sup>os</sup> 50, 49, 48, 47, 414, 421, 420, 26, 413, 415, 32, 46 et 221 ;

3°) d'enjoindre au conseil communautaire de Haut-Bugey Agglomération de mettre en œuvre une procédure de modification de ce document d'urbanisme en vue de classer les parcelles susvisées en zone AU ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le dossier soumis à enquête publique était incomplet, il ne comportait pas le plan de zonage de l'ensemble des communes et les plans étaient illisibles ;
- le maître d'ouvrage n'a pas pris en considération les observations du public, en méconnaissance de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;
- la délibération n'a pas levé les réserves de la commission d'enquête et est ainsi insuffisamment motivée ;
- le classement des parcelles en zone A ou N aboutit à la création de « dents creuses » et est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, les parcelles ne correspondant pas aux caractéristiques des zones A et N et sont situées à proximité immédiate de zones urbanisées.

Par des mémoires en défense enregistrés les 4 septembre 2020 et 10 février 2021, la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération, représentée par Me Maurice, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de la société requérante une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

En application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été fixée au 8 mars 2021 par une ordonnance datée du même jour.

En application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de juger que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-16 du code de l'environnement était fondé, et ont été invitées à présenter leurs observations sur une régularisation éventuelle de ce vice.

Des observations ont été enregistrées par la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération le 28 juin 2021 et n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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,
- les conclusions de Mme Reniez, rapporteure publique,
- et les observations de Me Richon représentant la société Grosfillex Immobilier, et de Me Maurice représentant la communauté d'agglomération du Haut-Bugey.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

1. En premier lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : 1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique, le rapport sur les incidences environnementales et son résumé non technique, et, le cas échéant, la décision prise après un examen au cas par cas par l'autorité mentionnée au IV de l'article L. 122-1 ou à l'article L. 122-4, l'avis de l'autorité environnementale mentionné au III de l'article L. 122-1 et à l'article L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme, ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale ; (...)* ». Selon l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme comprend : 1° Un rapport de présentation ; 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; 4° Un règlement ; 5° Des annexes. / Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. (...)* ».

2. Il n'est pas contesté que le projet de plan local d'urbanisme intercommunal du Haut-Bugey soumis à enquête publique comportait l'ensemble des documents exigés par l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme. Si la commission d'enquête a souligné le caractère difficilement lisible des plans de zonage, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment pas du rapport de la commission d'enquête, que les participants à l'enquête publique aient été privés de la possibilité de faire valoir leurs observations. Dès lors, le moyen tiré de ce que le plan local d'urbanisme intercommunal aurait été approuvé à l'issue d'une enquête publique irrégulière doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, applicables aux enquêtes publiques organisées dans le cadre de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme : « (...) *Les observations et propositions parvenues pendant le délai d'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* » Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de la commission d'enquête, que la communauté d'agglomération du Haut-Bugey a considéré que les observations formulées par la société Grosfillex n'appelaient pas de réponse particulière. Toutefois, il ne résulte pas des dispositions précitées, ni d'aucune autre disposition régissant l'enquête publique, que le maître d'ouvrage soit tenu de répondre à chacune des observations formulées au cours de l'enquête. Par ailleurs, si la commission d'enquête a relevé que les réponses apportées par le maître d'ouvrage aux diverses observations faites par le public étaient peu argumentées et imprécises, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle aurait été empêchée d'émettre un avis circonstancié sur le projet de plan local d'urbanisme, alors que les diverses observations et propositions recueillies au cours de l'enquête ont été inventoriées et analysées dans son rapport. Dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article L. 123-1 précité doit être écarté.

4. En troisième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 123-16 du code de l'environnement : « *Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête 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.* » Ces dispositions, issues de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ne sont pas applicables à la délibération approuvant la révision d'un plan local d'urbanisme qui ne constitue pas une demande d'autorisation ou une déclaration d'utilité publique. La société Grosfillex Immobilier ne peut donc utilement s'en prévaloir pour soutenir que la délibération litigieuse ne serait pas motivée malgré l'avis favorable assorti de réserves de la commission d'enquête.

5. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles avec : 1° Les schémas de cohérence territoriale (...)* ».

6. 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'espace naturel ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;(...)* » Selon l'article R. 151-22 du même code : « *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.* »

7. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées section AL n°s 17, 60, 161, 157, 158, 153, 152, 155, 150, 151, 147, 145 et 141, situées au lieu-dit « En Favary », sont à l'état naturel, vierges de toute construction, et intégrées à un vaste ensemble classé lui-même en zone N. La circonstance qu'elles soient par ailleurs voisines de terrains classés en zone à urbaniser n'est pas de nature à démontrer que leur classement en zone N serait contraire aux dispositions précitées de l'article R. 151-24. Il n'est pas davantage établi que ce classement contredirait les objectifs du schéma de cohérence territoriale, alors qu'en outre, la compatibilité du plan local d'urbanisme avec un tel schéma ne saurait s'apprécier à l'échelle de terrains particuliers mais de l'ensemble du territoire couvert par le plan.

8. De même, les parcelles cadastrées section AN n°s 230, 322, 309, 225 et 227, situées au lieu-dit « Marais Sud », sont également incluses dans un grand ensemble naturel d'une superficie totale de près de 4 hectares, et ont été identifiées comme zones humides nécessitant ainsi une protection particulière. Contrairement à ce que soutient la société Grosfillex Immobilier, ces terrains se détachent nettement de l'aérodrome situé au Nord et de la zone industrielle dont ils sont séparés par la route. Dès lors, leur classement en zone N, qui ne saurait, en tout état de cause, à lui seul, rendre le plan local d'urbanisme incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

9. En revanche, les parcelles cadastrées section AE n°s 39 et 40 au lieu-dit « Pré-Dalphin », si elles sont effectivement à l'état naturel, sont entourées de terrains bâtis constituant l'enveloppe urbaine d'Arbent et classés en zone U. Eu égard à leur superficie totale d'à peine plus d'un hectare, elles peuvent être regardées, à l'échelle du territoire

intercommunal, comme des dents creuses. Si la communauté d'agglomération soutient, en défense, qu'elle a délimité strictement l'enveloppe urbaine afin de contenir l'extension de l'urbanisation et de ne pas contrevenir aux objectifs restreints de créations de logement sur le territoire de la commune d'Arbent compte tenu des orientations du schéma de cohérence territoriale, elle n'établit pas, eu égard à la faible superficie des terrains en cause, que l'ouverture à l'urbanisation de ces terrains serait de nature à rendre le plan local d'urbanisme incompatible avec de telles orientations. Dès lors, la société Grosfillex Immobilier est fondée à soutenir que le classement de ces parcelles en zone N est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

10. Pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être évoqués, le classement en zone N des parcelles cadastrées section AK n°s 121, 230, 2, 235, 227 et 233 au lieu-dit « Les Combettes », d'une superficie totale d'environ un hectare, est également entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

11. Enfin, le potentiel agricole des parcelles cadastrées section AH n°s 50, 49, 48, 47, 414, 421, 420, 26, 413, 415, 32, 46 et 221 au lieu-dit « La Combe », n'est pas établi. La seule circonstance que de telles parcelles soient régulièrement fauchées ne saurait suffire à démontrer qu'elles présentent les caractéristiques énumérées à l'article R. 151-22 précité pour être classées en zone A. La société Grosfillex est donc fondée à soutenir qu'un tel classement est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

12. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la délibération du 19 décembre 2019 doit être annulée seulement en tant qu'elle classe en zone N les parcelles cadastrées section AE n°s 39 et 40 au lieu-dit « Pré-Dalphin » ainsi que les parcelles cadastrées section AK n°s 121, 230, 2, 235, 227 et 233 au lieu-dit « Les Combettes », et en tant qu'elle classe en zone A les parcelles cadastrées section AH n°s 50, 49, 48, 47, 414, 421, 420, 26, 413, 415, 32, 46 et 221 au lieu-dit « La Combe ».

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Il n'appartient pas au tribunal de se substituer à l'autorité administrative et de déterminer le choix du zonage des terrains énumérés au point 12 ci-dessus. Dès lors, eu égard à ses motifs, le présent jugement implique seulement que le conseil communautaire de Haut-Bugey Agglomération se réunisse et délibère sur le classement de ces terrains. Il y a lieu, pour le tribunal, de lui ordonner d'y procéder dans le délai de quatre mois suivant la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Haut-Bugey Agglomération la somme de 1 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Grosfillex Immobilier, qui n'est pas la partie perdante, la somme que demande la communauté d'agglomération au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 19 décembre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération, est annulée en tant qu'elle classe en zone N les parcelles cadastrées section AE n<sup>os</sup> 39 et 40 au lieu-dit « Pré-Dalphin » ainsi que les parcelles cadastrées section AK n<sup>os</sup> 121, 230, 2, 235, 227 et 233 eu lieu-dit « Les Combettes », et en tant qu'elle classe en zone A les parcelles cadastrées section AH n<sup>os</sup> 50, 49, 48, 47, 414, 421, 420, 26, 413, 415, 32, 46 et 221 au lieu-dit « La Combe ».

Article 2 : Il est enjoint à la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération de convoquer le conseil communautaire dans le délai de quatre mois suivant la notification du présent jugement aux fins de statuer sur le zonage des terrains évoqués à l'article 1<sup>er</sup>.

Article 3 : La communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération versera une somme de 1 400 euros à la société Grosfillex Immobilier au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société Grosfillex Immobilier et à la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Drouet, président,  
Mme Samson-Dye, première conseillère,  
Mme de Lacoste Lareymondie, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 juillet 2021.

La rapporteure,

Le président,

E. de Lacoste Lareymondie

H. Drouet

La greffière,

C. Amouny

La République mande et ordonne au préfet de l'Ain 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,