

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2007193

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ PORTE MAJOR MOLLANS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Lucie Naillon
Rapporteure

Le tribunal administratif de Grenoble

Mme Anne-Sibylle Vaillant
Rapporteure publique

(5^{ème} chambre)

Audience du 7 novembre 2023
Décision du 21 novembre 2023

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 1^{er} décembre 2020 et le 26 mars 2021, la Société Porte Major Mollans, représentée par Me Tasciyan, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2020 par laquelle le conseil municipal a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Mollans-sur-Ouvèze, ainsi que la décision du 30 septembre 2020 de rejet du recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Mollans-sur-Ouvèze une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales ;
- le rapport de présentation du plan local d'urbanisme est irrégulier en ce qu'il ne justifie pas des emplacements réservés ;
- la délibération attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle classe ses parcelles en zone urbaine ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que ses parcelles auraient dû être classées en espaces boisés ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle inscrit ses parcelles en emplacement réservé ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense enregistrés le 24 février 2021 et le 6 juillet 2021, la commune de Mollans-sur-Ouvèze, représentée par Me Champauzac, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'annulation partielle de la délibération attaquée, et, en outre, à ce que la société requérante lui verse une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir ;
- les autres moyens soulevés par la société ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Naillon,
- les conclusions de Mme Vaillant,
- et les observations de Me Tasciyan, représentant la société Porte Major Mollans, et de Me Barette, représentant la commune de Mollans-sur-Ouvèze.

Considérant ce qui suit :

1. La société Porte Major Mollans est propriétaire des parcelles cadastrées section A n°1408 et 1098, situées lieu-dit « La Glacière », dans la commune de Mollans-sur-Ouvèze. Par la délibération attaquée du 23 juin 2020, le conseil municipal a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, qui classe ses parcelles en zone urbaine « UB », et les inscrit en emplacement réservé. La requérante demande l'annulation de cette délibération, ainsi que de la décision du maire de la commune du 30 septembre 2020 rejetant son recours gracieux formé le 19 août 2020.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Il ressort de l'acte notarié des 20 janvier et 9 février 1999 portant statuts de la société Porte Major Mollans, que cette dernière est propriétaire de la parcelle cadastrée A n°1098 située sur le territoire de la commune de Mollans-sur-Ouvèze. Ainsi, elle présente une qualité lui donnant intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération attaquée. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse* ». Aux termes de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion [...]* ».

4. La requérante soutient que les dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues, sans toutefois assortir ses prétentions des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier produites par la commune que la convocation au conseil municipal du 23 juin 2020, signée du maire, et faisant mention de l'ordre du jour, a été transmise en version dématérialisée aux conseillers municipaux le 12 juin 2020, soit plus de trois jours francs avant la tenue du conseil. De plus, il a également été procédé à l'affichage, le 12 juin 2020, de la tenue du conseil municipal et de son ordre du jour. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

5. En deuxième lieu, 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 notamment sportifs, 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 / [...]* ». Aux termes 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 ;/ 2° Des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ;/ 3° Des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ;/ 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;/ 5° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions*

existantes./ 6° Des emplacements réservés à la relocalisation d'équipements, de constructions et d'installations exposés au recul du trait de côte, en dehors des zones touchées par ce recul./ En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ». Aux termes de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : [...] 5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151-19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151-20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151-41 ; [...] ».

6. Il ne ressort ni de ces dispositions ni d'aucune autre que les auteurs du plan local d'urbanisme sont tenus de justifier dans le rapport de présentation les raisons pour lesquelles un emplacement réservé est institué. De plus, pour décider de la création de cet emplacement réservé, l'administration n'a pas à justifier d'un projet précis et déjà élaboré de voie ou d'ouvrages publics, d'équipement d'intérêt général ou d'espace vert. Par suite le moyen tiré de ce que le rapport de présentation justifie insuffisamment de la création de l'emplacement réservé en litige doit être écarté comme sans influence sur la légalité de la délibération attaquée.

En ce qui concerne la légalité interne :

7. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste, fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'un détournement de pouvoir.

8. En premier lieu, aux termes de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme : « Les zones urbaines sont dites " zones U ". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ».

9. Les parcelles cadastrées A1408 et A1098, d'une surface respective de 2589 et 1156 m², supportent un certain nombre d'arbres, notamment fruitiers. Vierges de construction, elles sont séparées de l'îlot urbain par le ruisseau « Ravin de Pisse-Rouille », qui marque la délimitation entre le centre du village classé en zone UA et la zone UB définie comme des zones équipées de moyenne et faible densité à vocation principalement résidentielle et incluant les parcelles de la requérante. Si quelques constructions se trouvent sur des parcelles adjacentes, les parcelles en litige ne peuvent toutefois pas être considérées comme appartenant à la zone plus dense du centre-ville. De plus, la commune a identifié les parcelles en litige comme appartenant à un ensemble de jardin du lieu-dit « La Glacière » permettant une vue dégagée sur le quartier ancien du village, et a souhaité les protéger au titre de la préservation du patrimoine et des paysages de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. En outre, le projet d'aménagement et de développement durables souhaite les préserver comme espaces non constructibles permettant de valoriser le patrimoine bâti du centre ancien et participant à la qualité de vie. Par suite, au regard du caractère contradictoire des partis d'aménagement de la commune sur les parcelles en litige, et au regard de la situation existante et des perspectives d'avenir, la requérante est fondée à soutenir que le

classement des parcelles en zone UB est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Par suite, le moyen présenté en ce sens doit être accueilli.

10. En deuxième lieu, le plan local d'urbanisme de la commune a institué un emplacement réservé n°3, incluant les parcelles en litige afin, selon le rapport de présentation, d'« *agrandir un espace public existant, dans la continuité de son théâtre de verdure* ». Toutefois, l'agrandissement de l'espace public existant et la création d'un théâtre de verdure, d'une surface de 2 174 mètres carrés à une surface de 7 114 mètres carrés, apparaît disproportionné aux besoins de la commune, dont la démographie est de 1 062 habitants selon le rapport de présentation. De plus, si l'intention d'une commune de réaliser un aménagement sur une parcelle suffit à justifier légalement son classement en tant qu'emplacement réservé en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, sans qu'il soit besoin pour la commune de faire état d'un projet précisément défini, il appartient toutefois au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un contrôle sur le caractère réel de l'intention de la commune. Or, il ressort des pièces du dossier que le plan d'occupation des sols de la commune de 1994, puis le plan local d'urbanisme adopté en 2010, prévoyaient déjà un emplacement réservé notamment sur les parcelles cadastrées A n°1408 et 1098. Si la commune fait valoir que cet emplacement réservé n'était plus identifié durant l'application du règlement national d'urbanisme sur le territoire de la commune de mars 2017 au 23 août 2020, il n'en demeure pas moins que le maire a indiqué par courrier du 23 juillet 2020 qu'aucun projet d'aménagement de cet espace n'était prévu pour la durée de son mandat électoral. Dès lors que la seule proximité du théâtre de verdure n'est pas de nature à elle seule à justifier la création et l'extension d'un emplacement réservé prévu depuis une trentaine d'années, et pour lequel la commune n'établit de caractère réel de son intention de réaliser l'agrandissement de l'espace public, la requérante est fondée à soutenir que le classement des parcelles en litige en emplacement réservé est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, le moyen présenté en ce sens doit être accueilli.

11. En troisième lieu, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la délibération attaquée comportant le classement des emplacements réservés serait intervenue dans un motif étranger à ceux prescrits par les textes. Le moyen tiré du détournement de pouvoir doit donc être écarté.

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, repris aujourd'hui à l'article L. 113-1 du même code, dans sa version applicable au litige : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements* ».

13. Il résulte de ces dispositions que le classement de parcelles comme espaces boisés est une possibilité pour les auteurs du plan local d'urbanisme. S'il ressort des pièces du dossier, et notamment des planches photographiques produites par la requérante, que différentes espèces d'arbres et arbustes sont présentes sur les parcelles en litige, il n'est pas établi qu'elles doivent être classées au titre des espaces boisés. Pour ces motifs ainsi que ceux énoncés au point 9, et alors même que le classement en espaces boisés n'aurait pas garanti à la requérante l'inconstructibilité de ses parcelles, qui se situent au sein d'une zone urbaine comprenant des parcelles bâties, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le défaut de classement de ses parcelles au titre des espaces boisés serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à*

protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 151-23 du même code : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation [...]* ».

15. L'un et l'autre de ces articles, issus de l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, permettent au règlement d'un plan local d'urbanisme d'édicter des dispositions visant à protéger, mettre en valeur ou requalifier un élément du paysage dont l'intérêt le justifie. Le règlement peut notamment, à cette fin, instituer un cône de vue ou identifier un secteur en raison de ses caractéristiques particulières. La localisation de ce cône de vue ou de ce secteur, sa délimitation et les prescriptions le cas échéant définies, qui ne sauraient avoir de portée au-delà du territoire couvert par le plan, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction de toute construction ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

16. S'il ressort du règlement graphique du plan local d'urbanisme que seule une partie des parcelles 559, 1 408 et 1 098 bénéficie de ladite protection, la requérante soutient que les parcelles 559, 1 408, 1 098, 553, 545 et 546 forment un seul ensemble, qui aurait dû faire l'objet dans son intégralité de la protection de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Toutefois, alors que le rapport de présentation a identifié « *un ensemble de jardin permettant une vue dégagée sur le quartier ancien du village au niveau du lieu-dit « La Glacière* » », il n'est pas établi que la protection des autres parcelles listées par la requérante était nécessaire au maintien de la vue dégagée sur le quartier ancien, de sorte que la localisation, la délimitation et les prescriptions du cône de vue défini par la commune sont proportionnées à l'objectif recherché. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-9 susvisé doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du conseil municipal de Mollans-sur-Ouvèze du 23 juin 2020 doit être annulée en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées A n°1408 et 1098 en zone UB et en emplacement réservé. La décision du 30 septembre 2020 rejetant le recours gracieux formé par la requérante le 19 août 2020 doit être annulée dans la même mesure.

Sur les conclusions à fin d'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la commune une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

- Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Mollans-sur-Ouvèze du 23 juin 2020 est annulée en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées A n°1408 et 1098 en zone UB et en emplacement réservé. La décision de rejet de recours gracieux du 30 septembre 2020 est annulée dans la même mesure.
- Article 2 : La commune de Mollans-sur-Ouvèze versera à la société Porte Major Mollans une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Porte Major Mollans et à la commune de Mollans-sur-Ouvèze.

Délibéré après l'audience du 7 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Sogno, président,
Mme Holzem, première conseillère,
Mme Naillon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 novembre 2023.

La rapporteure,

Le président,

L. Naillon

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne à la préfète de la Drôme en ce qui la concerne ou 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.