

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
de BESANCON

N° 1701409

Association Le PIC NOIR

M. Duboz
Rapporteur

M. Pernot
Rapporteur public

Audience du 14 mars 2019
Lecture du 26 avril 2019

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Besançon,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 août 2017, complétée par un mémoire enregistré le 24 août 2018, présentés par Me Lepage avocate, l'association Le Pic Noir, représentée par Mme Guislain, administratrice mandatée à cette fin, demande au tribunal :

1°) à titre principal d'annuler la délibération du 23 mars 2017 par laquelle la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Poligny, ensemble la décision du 6 juin 2017 portant rejet de son recours gracieux.

2°) à titre subsidiaire d'annuler la délibération du 23 mars 2017 par laquelle la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura a approuvé le plan local d'urbanisme de Poligny en tant qu'elle ouvre à l'urbanisation une zone à vocation touristique 1AUL instituée par le biais d'une OAP sur une emprise de 88,9 hectares anciennement classée en zone naturelle ND au POS, expressément destinée à accueillir divers hébergements, équipements aquatiques et de loisirs, ainsi que les activités et infrastructures liées (habitations, bureaux, commerces, parkings...), ensemble la décision du 6 juin 2017 de rejet de son recours gracieux.

3°) de condamner la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura à lui verser la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les formalités de convocation et d'information des conseillers communautaires n'ont pas été respectées ;
- la procédure d'enquête publique est irrégulière ;
- les principes posés par les articles L. 142-4, L. 142-5 et L. 101-2 du code de l'urbanisme ont été méconnus ;
- le projet porté par le groupe Pierre et Vacances porte atteinte à la protection des espaces naturels et forestiers, à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- le projet de Center Parcs porte atteinte à la ressource en eau et à la préservation des milieux aquatiques ;
- le projet de Center Parcs aura un impact excessif sur les flux de déplacements de la faune ;
- il porte atteinte à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 novembre 2017 complété le 6 mars 2019, la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et la commune de Poligny représentées par Me Grillon, avocate, concluent au rejet de la requête et à la condamnation de l'association Le Pic Noir à leur payer à chacune la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Deux notes en délibéré produites pour la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et la commune de Poligny ont été enregistrées respectivement les 20 et 26 mars 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 M. Duboz, premier conseiller,

- les conclusions de M. Pernot, rapporteur public,
- les observations de Me Braud représentant l'Association le Pic Noir, de Me Grillon pour la Communauté de Communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et pour la commune de Poligny.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération datée du 23 mars 2017, la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura (CCAPS) a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Poligny. L'association Le Pic Noir demande au tribunal, à titre principal, d'annuler cette délibération, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 6 juin 2017 et, à titre subsidiaire, de l'annuler en tant qu'elle ouvre à l'urbanisation une zone à vocation touristique explicitement dédiée à un projet d'équipement d'ampleur.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.* ». Aux termes de l'article L. 101-2 de ce 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 : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; 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 ; (...) 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;(...)* ». Aux termes de l'article L. 151-1 du même code : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. Il est compatible avec les documents énumérés à l'article L. 131-4 et prend en compte ceux énumérés à l'article L. 131-5.* ». Aux termes de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers sont, si nécessaire, rendus compatibles ou les prennent en compte dans un délai de trois ans.* ». Aux termes de l'article L. 131-2 du même code : « *Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte : (...) 2° Les schémas régionaux de cohérence écologique prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ; (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 371-3 du code de l'environnement : « *(...) Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents*

d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme dans les conditions fixées aux articles L. 131-2 et L. 131-7 du code de l'urbanisme. (...) ".

3. 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. Ils peuvent être amenés, à cet effet, à modifier le zonage ou les activités autorisées dans une zone déterminée. 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 ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

4. Il est constant que la délibération de la CCAPS du 23 mars 2017 qui approuve le plan local d'urbanisme de la commune de Poligny a pour effet, par le biais de l'institution d'une OAP, d'ouvrir à l'urbanisation une zone 1 AUL explicitement dédiée à l'installation d'une structure à vocation touristique de grande ampleur, avec une capacité d'accueil d'environ 2000 lits et de nombreux équipements de loisirs, aquatiques notamment, ainsi que les activités et infrastructures connexes (habitations, bureaux, commerces, parkings...).

5. Il ressort des pièces du dossier que cette zone 1AUL porte sur une superficie de 88,9 hectares, antérieurement classée en zone ND du POS, et se situe dans un vaste ensemble naturel entièrement boisé de la forêt de Poligny, traversé par un corridor écologique répertorié dans le schéma régional de cohérence écologique de Franche-Comté, corridor qui relie le nord de la forêt à d'autres massifs boisés ou naturels situés plus au sud en dehors du territoire de la commune, et ce alors qu'en outre le territoire communal accueille plusieurs arrêtés de biotopes, un site Natura 2000 et trois ZNIEFF. Si la partie du massif forestier où se trouve la zone litigieuse est d'une valeur écologique moyenne, en revanche, toute la partie nord du massif forestier est une zone de valeur écologique forte, notamment en raison de la ZNIEFF de type II qui la couvre totalement, et alors qu'à proximité se trouvent deux sites Natura 2000 : l'un prolonge au nord la ZNIEFF de type II et l'autre, au sud-ouest, constitue une partie du corridor écologique qui sera nécessairement impacté par le projet.

6. Il ressort également des pièces du dossier que le projet qui fonde l'ouverture à l'urbanisation de la zone litigieuse, et dont la réalisation se caractérisera tant par l'importance des équipements à créer que par une fréquentation soutenue de personnes et de véhicules, autant celle des clients que des personnels et entreprises assurant les servitudes de fonctionnement de l'ouvrage, sera la source d'une pression humaine et sonore, dont l'impact nécessaire sur la circulation de la faune et sur la protection des espèces répertoriées sur le site et sur leurs habitats, s'étendra largement au-delà de la seule surface de la zone 1AUL en cause.

7. Il est également établi que l'accès à cette zone 1AUL devra se faire par un recalibrage de la route de la Combe aux Larres, qui rejoint ensuite la RN 5, et que le renforcement de cet axe participera à la disparition du corridor écologique évoqué ci dessus. Contrairement à ce que soutient la communauté de commune en défense, ni la bande de 400 m qui sépare la zone 1AUL de la lisière ouest de la forêt, ni les autres mesures de compensation évoquées, de manière d'ailleurs imprécise et pour des coûts financiers sans rapport vraisemblable avec l'objectif affiché, ne permettront au corridor de subsister, alors que celui-ci est reconnu comme essentiel par les dispositions du schéma régional de cohérence écologique de Franche-Comté pour la préservation des espèces protégées et pour toutes les espèces d'animaux sauvages qui fréquentent cette zone naturelle.

8. Ainsi, eu égard à la nature et à l'importance des installations que la délibération contestée a explicitement prévue d'accueillir, l'atteinte effective aux espaces naturels doit être regardée comme excédant la seule surface de 88,9 hectares de la zone ouverte à l'urbanisation. Cette atteinte massive aux caractéristiques d'un secteur classé en zone ND, ne répond ni à l'exigence d'utilisation économe des espaces naturels, ni à celle de protection des milieux naturels, pas plus qu'à celle de préservation de la biodiversité, des écosystèmes et des continuités écologiques.

9. Il suit de ce qui précède que l'association Le Pic Noir est fondée à soutenir qu'en décidant d'ouvrir à l'urbanisation une zone 1AUL d'une superficie de 88,9 hectares, au prix d'une atteinte très importante aux espaces naturels, les auteurs du plan local d'urbanisme litigieux ont méconnu les principes rappelés aux articles L. 101-1, L. 101-2 et L. 151-1 du code de l'urbanisme, et entaché la délibération querellée d'une erreur manifeste d'appréciation.

10. Aux termes de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme : « *Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 142-5 du même code : « *Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.* ».

11. En l'espèce, la commune de Poligny n'étant pas couverte par un schéma de cohérence territoriale et le projet de plan local d'urbanisme prévoyant l'ouverture à l'urbanisation d'une zone naturelle, la commune a, le 28 juillet 2016, saisi le préfet du Jura au titre des dispositions précitées de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme, lequel a, par un arrêté du 3 novembre 2016, accordé la dérogation nécessaire à l'ouverture de la zone 1AUL à vocation de développement touristique alors classée jusque là en zone ND du POS. L'association Le Pic Noir conteste cet acte par voie d'exception, à l'appui de ses conclusions à fins d'annulation de la délibération litigieuse. Pour les mêmes motifs que ceux indiqués aux points précédents de ce jugement, elle est fondée à se prévaloir de l'illégalité dudit arrêté du préfet du Jura.

12. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués par la requête de l'association Le Pic Noir n'est susceptible de fonder l'annulation de la délibération attaquée.

13. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la délibération du 23 mars 2017 du conseil de la communauté de

communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura approuvant le plan local d'urbanisme de Poligny, en tant seulement que cette délibération a institué une OAP n° 1 : 1 AUL.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Association Le Pic Noir qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, verse à la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et à la commune de Poligny, les sommes que celles-ci demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et la commune de Poligny le versement à l'association requérante d'une somme de 1 000 euros chacune au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 23 mars 2017 par laquelle la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Poligny, ensemble le rejet du recours gracieux, sont annulés en tant qu'a été instituée une OAP n° 1 : 1 AUL visant à ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone à vocation touristique.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'Association Le Pic Noir est rejeté.

Article 3 : La communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et la commune de Poligny verseront chacune à l'Association Le Pic Noir une somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et la commune de Poligny sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Association du Pic Noir, à la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura et à la commune de Poligny.

Une copie pour information sera adressée à la Préfecture du Jura

Délibéré après l'audience du 14 mars 2019 à laquelle siégeaient :
M. Faessel, président,
M. Duboz et Mme Malgras premiers conseillers.

Lu en audience publique le 26 avril 2019.

Le rapporteur,

Le président,

H. Duboz

X. Faessel

La greffière,

D. Cuevas

La République mande et ordonne au préfet du Jura, 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier,