

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N°1602596**

---

**SCI DU CIRCUIT DE GASQUES**

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteur

---

M. Alain Daguerre de Hureaux  
Rapporteur public

---

Audience du 5 septembre 2017  
Lecture du 19 septembre 2017

---

68-01-01  
68-01-01-02-02-005  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Toulouse

(6ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 8 juin 2016, et le 15 mars 2017, la SCI du circuit de Gasques, représentée par Me Ferrant, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 5 avril 2016 par laquelle le président de la Communauté de communes des deux Rives a refusé d'abroger partiellement le plan local d'urbanisme de la commune de Gasques en tant qu'il classe ses parcelles cadastrées C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 et C788 en zone A et non en zone naturelle (NL) à vocation de loisir ;

2°) d'enjoindre au président de la Communauté de communes des deux Rives d'abroger partiellement le plan local d'urbanisme de la commune de Gasques et de classer les parcelles concernées en zone naturelle à vocation de loisir (NL) dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 60 euros par jour de retard,

3°) de mettre à la charge de la Communauté de communes des deux Rives une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'autorité administrative est tenue d'abroger un règlement devenu illégal en application de l'article 16-1 de la loi du 12 avril 2000 ;
- la concertation préalable à l'adoption du plan local d'urbanisme n'a pas été suffisante ;

- la commune ne justifie pas avoir respecté les dispositions de l'article R123-19 du code de l'urbanisme relatif aux modalités de publicité de l'avis annonçant l'enquête publique ;
- dans son rapport, le commissaire enquêteur n'a pas procédé à une analyse complète et détaillée des observations du public ; son avis n'est pas motivé ;
- des modifications du plan local d'urbanisme sont intervenues postérieurement à l'enquête publique et au rapport du commissaire enquêteur ; elles modifiaient substantiellement le plan local d'urbanisme et devaient donc être soumises à nouveau à enquête publique ; ces modifications n'ont pas été reprises dans le cadre de la présentation du plan local d'urbanisme et des autres documents, en méconnaissance du principe d'adéquation entre les documents de présentation du plan local d'urbanisme, le règlement et le zonage ;
- le classement des parcelles en cause en zone agricole est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; le classement en zone NL est approprié dès lors qu'il permet, selon le règlement du plan local de la commune, l'implantation du projet d'aménagement d'un circuit automobile, le secteur NL étant défini comme pouvant accueillir des aménagements liés aux loisirs et au tourisme ;
- le classement des parcelles en zone agricole est entaché de détournement de pouvoir dans le seul but de l'empêcher de mener à bien son projet ;
- le principe de confiance légitime a été méconnu dès lors que lors de la modification du plan local d'urbanisme, il leur avait été assuré que le nouveau zonage serait compatible avec un projet d'aménagement d'un anneau routier de loisir ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 août 2016 la Communauté de communes des deux Rives conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la SCI du circuit de Gasques à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés ;

Un mémoire présenté par la Communauté de communes des deux Rives représentée par Me Ferrant a été enregistré le 12 mai 2017 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code d'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 Perrin,
- les conclusions de M. Daguerre de Hureaux, rapporteur public,
- les observations de Me Pillot substituant Me Ferrant, représentant la SCI du Circuit de Gasques, et de Me Delvolvé, représentant la Communauté de communes des deux Rives ;

Une note en délibéré présentée par la SCI du Circuit de Gasques a été enregistrée le 6 septembre 2017.

1. Considérant que par délibération du 4 décembre 2009, la commune de Gasques a approuvé le plan local d'urbanisme ; que la SCI du circuit de Gasques a sollicité le 29 février 2016 l'abrogation de ce plan en tant qu'il classe ses parcelles cadastrées C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 et C788 en zone A et non en zone naturelle (NL) à vocation de loisir ; que par une décision du 5 avril 2016 le président de la Communauté de communes des deux Rives, a rejeté sa demande ; que, par la requête susvisée, la SCI du circuit de Gasques demande l'annulation de ce refus ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Considérant qu'au soutien de ses conclusions aux fins d'annulation, la société requérante soulève l'illégalité de la délibération du 4 décembre 2009 par laquelle la commune de Gasques a approuvé le plan local d'urbanisme ;

En ce qui concerne la légalité externe :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : *« L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause./ Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté./ Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne : -soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; -soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. »* ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un vice de procédure entachant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoqué par voie d'exception, sous réserve des exceptions mentionnées aux deux derniers alinéas de ces dispositions, que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de ce document ;

S'agissant des modalités de la concertation :

5. Considérant que l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur prévoit que : *« I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme (...) »*. que le cinquième alinéa du I de ce même article précise que : *« Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées.(...) »* ;

6. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces, et qu'il n'est pas allégué, que la délibération du 4 décembre 2009 par laquelle le conseil municipal de la commune de Gasques a approuvé le plan local d'urbanisme n'a pas pris effet plus de six mois avant l'introduction de la présente requête ; qu'en tout état de cause il résulte des dispositions précitées du cinquième

alinéa du I de l'article L300-2 du code de l'urbanisme que la société requérante ne saurait utilement soutenir que les modalités de concertation était insuffisantes dès lors qu'elles ont été respectées ; que, par ailleurs, la société requérante se borne à soutenir que lesdites modalités n'ont pas été respectées sans apporter aucun élément à l'appui de ses allégations ; que par suite, le moyen ainsi soulevé ne pourra qu'être écarté ;

S'agissant de la régularité de l'enquête publique :

7. Considérant qu'aux termes de l'article R123-19 du code de l'urbanisme dans sa version alors applicable : « *Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à l'enquête publique par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent dans les formes prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement. Toutefois, le maire ou le président de l'établissement public exerce les compétences attribuées au préfet par les articles R. 123-7, R. 123-8, R. 123-13, R. 123-14, R. 123-18 et R. 123-20 à R. 123-23 de ce code.* » ; que selon l'article R123-14 du code de l'environnement : « *Un avis portant ces indications à la connaissance du public est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les opérations d'importance nationale, ledit avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. (...)* » ;

8. Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'en l'espèce, si la société requérante soutient que les règles de publication de l'avis d'ouverture de l'enquête publique n'ont pas été respectées et que la commune reste taisante, elle n'établit pas, ni même d'ailleurs n'allègue, qu'il y a eu un déficit de participation ou que des personnes intéressées n'ont pu présenter des observations faute d'avoir été informées ; qu'il suit de là que cette irrégularité, à la supposer établie, n'a pas privé la société requérante d'une garantie, et n'a pas davantage eu une quelconque influence sur la délibération qui a approuvé le PLU de la commune ;

10. Considérant, en second lieu, que selon l'article R.123-22 du code de l'environnement dans sa rédaction en vigueur à la date de l'enquête publique:« (...) *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que le maître de l'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête.*» ;

11. Considérant que la société requérante soutient que le commissaire enquêteur n'a pas procédé à une analyse complète des observations du public et que son avis n'est pas motivé ; que, toutefois, à l'appui de ses allégations, elle se borne à intégrer dans ses écritures une copie de

l'extrait du rapport du commissaire enquêteur sans produire le document concerné ; que ce faisant, elle ne met pas le tribunal à même d'apprécier le bien-fondé de son moyen, lequel ne peut, par suite, qu'être écarté ;

S'agissant de la procédure suivie après l'enquête publique :

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis recueillis en application des articles L. 121-5, L. 123-8, L. 123-9, et, le cas échéant, du premier alinéa de l'article L. 123-6. / Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal* » ;

13. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan local d'urbanisme après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête ; qu'une modification doit être regardée comme procédant de l'enquête dès lors, notamment, qu'elle a été évoquée lors des débats intervenus ou des avis émis à l'occasion de l'enquête ;

14. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, que les modifications intervenues après l'enquête ne procéderaient ni de celle-ci, ni des avis émis, notamment par les personnes publiques à l'occasion de cette enquête ; que par ces seules allégations la société requérante n'établit par ailleurs pas que les modifications dont il s'agit auraient entraîné un bouleversement de l'économie du projet ; que par suite, le moyen ne pourra qu'être écarté ;

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone A des parcelles appartenant à la SCI du circuit de Gasques :

15. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *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./Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.* » ;

16. Considérant, d'autre part, qu'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 ; que 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 ;

17. Considérant que la société requérante soutient que le classement en zone A de ses parcelles cadastrées C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 et C788, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elles ne se situent pas dans un espace agricole et qu'elles ne présentent pas les caractéristiques de terrain agricole nécessitant à ce titre une protection particulière ; que toutefois, elle n'apporte, à l'appui de ses allégations, aucun élément de nature à remettre en cause ce classement retenu par le PLU ; que la communauté de communes soutient sans être sérieusement contestée, et qu'il ressort d'ailleurs des pièces du dossier, que les parcelles de la société requérante étaient situées, antérieurement à l'adoption du plan local d'urbanisme, selon le règlement de la carte communale alors en vigueur, en zone ZN qui couvrait une partie du territoire communal « *afin de permettre la protection des espaces et des milieux naturels et de l'activité agricole... où n'étaient autorisées notamment que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestières* » ; que contrairement à ce que soutient la SCI, le projet d'aménager un circuit routier de loisirs, qui ne constitue pas un équipement collectif au sens des dispositions du règlement de la zone ZN de la carte communale, n'était déjà pas autorisé par ledit règlement ; qu'il suit de là que le classement en zone A des parcelles appartenant à la société requérante n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

S'agissant du moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Considérant que la société requérante soutient qu'il a été procédé au classement en zone A de ses parcelles dans le seul but de l'empêcher de mettre en œuvre son projet d'aménagement d'un circuit routier de loisirs ; qu'ainsi qu'il a été dit précédemment, la réalisation d'un tel projet n'était pas davantage autorisée dans le cadre de l'application de la carte communale de la commune de Gasques, adoptée antérieurement à la demande de permis d'aménager déposée par la société ; que par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir qui n'est pas établi, doit être écarté ;

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime :

19. Considérant que la société requérante soutient qu'elle obtenu un certificat d'urbanisme positif lui permettant d'obtenir une autorisation afin de réaliser son projet d'aménagement d'un circuit routier et fait valoir que lors de l'adoption du plan local d'urbanisme, « *il lui avait été assuré que le nouveau zonage serait compatible avec son projet* » ; que toutefois, et en tout état de cause, le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique soumise au juge administratif national est régie par le droit communautaire ; que tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que la situation de la société requérante est entièrement régie par des règles de l'ordre juridique interne ; que le moyen tiré de la méconnaissance du principe invoqué est, par suite, inopérant et doit être écarté ;

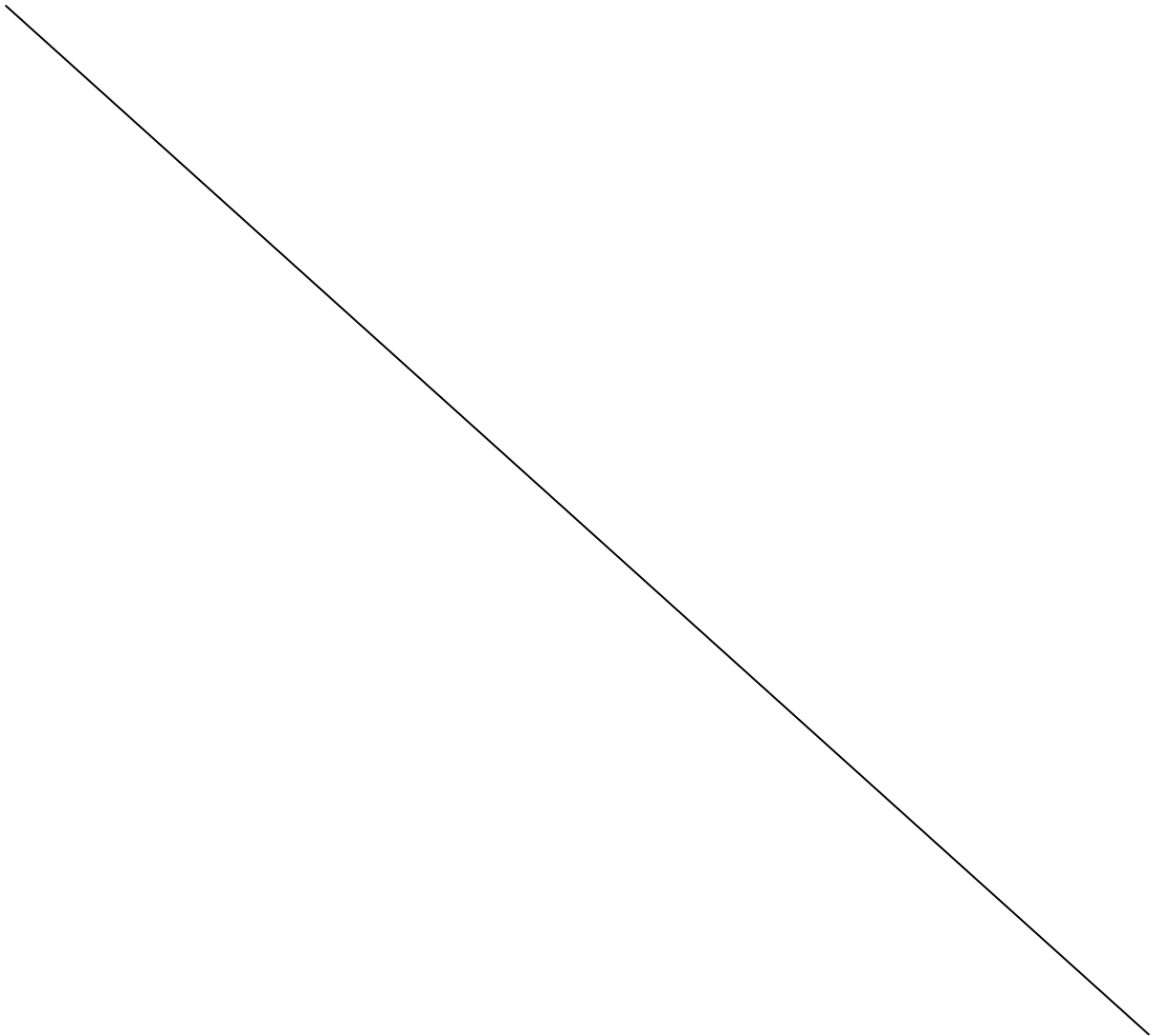
20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société SCI du circuit de Gasques n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 5 avril 2016 par laquelle le président de la Communauté de communes des Deux rives, a refusé d'abroger partiellement le plan local d'urbanisme de la commune de Gasques en tant qu'il classe ses parcelles cadastrées C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7 et C788 en zone A ; que les conclusions qu'elle présente à cette fin doivent dès lors être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

21. Considérant que le rejet des conclusions aux fins d'annulation n'implique aucune mesure d'exécution ; que par suite, les conclusions susmentionnées doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

22. Considérant que 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 communauté de communes des deux Rives, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la SCI du circuit de Gasques demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société requérante le versement à la communauté de communes des deux Rives d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;



D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la SCI du circuit de Gasques est rejetée.

Article 2 : La SCI du circuit de Gasques versera à la communauté de communes des deux Rives une somme de 1500 (mille cinq-cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SCI du circuit de Gasques, à la communauté de communes des deux Rives et à la commune de Gasques.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Quéméner, président,  
M. Bernos, premier conseiller,  
Mme Perrin, premier conseiller,

Lu en audience publique le 19 septembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

F. PERRIN

V. QUEMENER

Le greffier,

A. GROUSSET

La République mande et ordonne au préfet de Tarn-et-Garonne 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 :  
Le greffier en chef.