

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2000508

Mme E... D...
Mme C... B...

Mme Hélène Siquier
Rapporteuse

Mme Khera Benzaid
Rapporteuse publique

Audience du 21 décembre 2023
Décision du 25 janvier 2024

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, respectivement enregistrés les 25 mars 2020, 26 avril 2023 et 16 octobre 2023, Mme E... D... et Mme C... B..., représentées par Me Paul, demandent au tribunal :

1°) à titre principal d'annuler la délibération du 30 janvier 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal ;

2°) à titre subsidiaire d'annuler la délibération du 30 janvier 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal en tant qu'il classe en zone AUx3 les parcelles cadastrées A0737, A0923, A0925, A0926 et A0927, antérieurement classées en zone agricole ;

3°) à titre très subsidiaire, de surseoir à statuer et d'enjoindre à la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières de modifier le classement des parcelles cadastrées A0737, A0923, A0925, A0926 et A0927 en vue de les placer en zone agricole ;

4°) de condamner la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières à leur verser la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

En ce qui concerne le vote de la délibération du 30 janvier 2020 :

- la commune n'établit pas la régularité de la procédure d'adoption de la délibération du 30 janvier 2020 au regard des dispositions des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération est illégale en application des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'un conseiller municipal de la commune de Moustier-Ventadour a reçu procuration d'un autre élu pour voter en faveur du plan local d'urbanisme intercommunal alors que plusieurs parcelles lui appartenant, classées en zone agricoles, sont désormais inscrites dans la zone AUx3 du nouveau plan local d'urbanisme intercommunal ;

En ce qui concerne la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal :

- l'avis du commissaire enquêteur méconnaît les dispositions des articles L. 123-13 du code de l'urbanisme et R. 123-19 du code de l'environnement dès lors qu'il n'analyse pas l'ensemble des observations recueillies au cours de l'enquête ;
- l'ensemble des personnes publiques associées n'ont pas été consultées, en méconnaissance des dispositions des articles L. 153-16, L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme ; la communauté de communes n'a pas sollicité l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dès lors que le courrier était adressé au préfet ; cette demande d'avis était limitée aux secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) et au règlement en zone agricole et naturelle des extensions et annexes à l'habitation ;
- l'enquête publique n'a pas fait l'objet d'une publication régulière dans le journal la Vie Corrézienne ;
- les documents soumis à enquête publique étaient incomplets dès lors que certaines parcelles n'y figuraient pas, que leur maison et leur hangar n'y sont pas représentés, que l'étendue de la zone AUx3 diffère entre le dossier d'enquête et le document consultable sur la plateforme dématérialisée ;
- le projet de plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dès lors que :
 - l'enquête publique a été viciée par des informations erronées ; les installations classées pour la protection de l'environnement sont à proximité immédiate de leur habitation ;
 - le diagnostic du plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été complété suite aux observations de la mission régionale d'autorité environnementale sur l'insuffisance de la prise en compte des enjeux environnementaux ;
 - les zones humides incluses dans le périmètre d'extension de la zone d'activités économiques de Tra-le-Bos n'ont pas été prises en compte dans le rapport de présentation ;
 - les nuisances et pollutions que provoqueront les constructions par l'entreprise Farges Bois dans le projet d'extension de la zone d'activités économiques n'ont pas été prises en considération ;
- le projet de plan local d'urbanisme intercommunal a été adopté au terme d'une procédure irrégulière puisque la publicité de l'avis d'enquête publique et l'information du public étaient insuffisantes en méconnaissance des articles 7 de la Charte de l'environnement, L. 123-10 et R. 123-11 du code de l'environnement ;

- le plan des réseaux électriques annexé au plan local d'urbanisme intercommunal sont incomplets en méconnaissance des dispositions de l'article R. 151-51 du code de l'urbanisme ;

En ce qui concerne le classement des parcelles cadastrées section A n° 0737, 0923, 0925, 0926 et 0927 leur appartenant en zone AUx3 :

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que :
 - o ces parcelles ont une vocation agricole ;
 - o le règlement graphique contredit le diagnostic de l'état initial du projet de plan local d'urbanisme intercommunal ainsi que les plans relatifs au développement agricole du territoire ;
 - o le classement du secteur en zone AUx3 est dépourvu de tout motif d'intérêt général, il ne vise qu'à servir les intérêts privés d'une seule entreprise ;
 - o les solutions alternatives n'ont pas été étudiées afin d'éviter une artificialisation supplémentaire des sols en méconnaissance de l'instruction du 29 juillet 2019 ;
 - o il est incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale ;
- il conduit, de manière illégale, à étendre la zone d'activité économique à proximité immédiate d'une zone humide ;

En ce qui concerne l'emplacement réservé 13.1 :

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme ;
- il est entaché de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense et des pièces complémentaires, respectivement enregistrés les 15 décembre 2022, 13 mars 2023, 19 juillet 2023 et 10 novembre 2023 (non communiqué), la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières, représentée Me Dias, conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire de limiter la portée de l'annulation aux parcelles cadastrées section A n° 0737, 0923, 0925, 0926 et 0927 situées sur le territoire de la commune de Moustier-Ventadour, et demande que soit mis in solidum à la charge de Mme D... et Mme B... la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Des pièces enregistrées le 13 mars 2023, ont été communiquées à Mme D... et Mme B....

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Siquier,
- les conclusions de Mme Benzaid, rapporteure publique,
- les observations de Me Le Franc, représentant Mme D... et Mme B...,
- et les observations de Me Laurent, représentant la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières.

Les requérantes ont adressé une note en délibéré qui a été enregistrée le 22 décembre 2023.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le vote de la délibération :

1. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller communautaire intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants l'intercommunalité, est de nature à en entraîner l'illégalité. De même, sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller communautaire intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Cependant, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une intercommunalité, la circonstance qu'un conseiller communautaire intéressé au classement d'une parcelle ait participé aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption ou à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel.

2. La délibération litigieuse détermine des prévisions et règles d'urbanisme dont le champ d'application s'étend à l'ensemble de l'intercommunalité qui comprend vingt communes et un peu plus de 11 300 habitants dont la majeure partie sur la commune d'Egletons. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ce conseiller communautaire soit propriétaire d'un terrain dont le classement en zone constructible se réalise de façon différente de celui des autres parcelles de la zone ni qu'il aurait pris une part active aux débats relatifs à ce plan. Par suite, la participation au vote de ce conseiller n'a pas entaché d'irrégularité la délibération litigieuse, qui ne peut être regardée comme ayant pris en compte, du fait de l'influence qu'aurait exercée cet élu, son intérêt personnel. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-10 du même code : « *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 adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée.* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...).* ».

4. Tout d'abord, il ressort de la délibération du 30 janvier 2020 par laquelle la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a approuvé son PLUi, dont les mentions font foi jusqu'à preuve du contraire, que le conseil communautaire a été régulièrement convoqué et les requérantes n'apportent aucun élément de nature à le contredire. Au surplus, la communauté de communes produit une copie du courrier de convocation adressé aux élus daté du 21 janvier 2020 comprenant la date, l'heure, le lieu, et l'ordre du jour de la séance exceptionnelle du conseil communautaire du 30 janvier 2020 entièrement consacré à l'approbation du PLUi, ainsi que le courriel du 24 janvier 2020 par lequel ont été rappelés aux élus, soit 5 jours francs avant la date de la séance du 30 janvier 2020, ces éléments et comportant en annexe les documents du PLUi.

5. Ensuite, il ressort des pièces du dossier que la « *note de présentation* » tenant lieu de note explicative de synthèse, transmise aux membres du conseil communautaire avec le projet de délibération, rappelle que la délibération du 1^{er} juillet 2019 par laquelle le conseil communautaire a arrêté le projet de PLUi a été soumise à l'avis des personnes publiques associées, à évaluation environnementale, à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Par suite, le moyen tiré de l'absence de note de synthèse doit être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Il résulte de ces dispositions que les membres du conseil communautaire appelés à délibérer de l'adoption d'un plan local d'urbanisme doivent disposer, avant la séance, de l'ensemble du projet de plan que la délibération a pour objet d'approuver et que s'ils doivent pouvoir obtenir communication des autres pièces et documents nécessaires à leur information, aucun texte ni aucun principe n'impose toutefois au maire de leur communiquer ces pièces et documents en l'absence d'une demande de leur part.

7. Comme il a été dit au point 4, les documents du PLUi ont été transmis aux élus communautaires le 24 janvier 2020 par voie dématérialisée avant l'approbation du plan en litige. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'un conseiller aurait demandé à se faire communiquer d'autres éléments pour parfaire son information sur le plan en litige. En outre, la délibération fait

explicitement état des modifications à retenir pour tenir compte de l'enquête publique et des avis rendus par les personnes publiques et organismes associés dont la liste est jointe en annexe. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisante information des conseillers communautaires avant l'approbation du plan en litige doit être écarté.

En ce qui concerne la procédure d'élaboration du PLUi :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme : « *I. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. Il ou elle permet au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Les observations et propositions transmises par voie électronique sont accessibles sur un site internet désigné par voie réglementaire. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* » Si ces dispositions n'imposent pas au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, elles l'obligent à indiquer au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

9. Il ressort des pièces du dossier que le rapport du commissaire enquêteur du 9 janvier 2020 rappelle l'objet du projet, les principales données du dossier, dresse la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête et précise l'organisation et le déroulement de l'enquête. Le commissaire enquêteur a également listé les avis émis par les personnes publiques associées et résumé leur teneur. Par ailleurs, le commissaire enquêteur a synthétisé les différents avis des personnes publiques en mentionnant la réponse apportée par la collectivité et son avis dans la partie 9 de son rapport et a détaillé les différentes observations du public, les réponses apportées par la communauté de communes et mentionné son avis sur ces observations. Dans ses conclusions, il a par ailleurs analysé les avis des personnes publiques associées, émis des recommandations à la commune, fait part de son avis personnel et motivé sur le projet en indiquant les éléments positifs et négatifs retenus, et émis un avis favorable assorti d'une réserve en ce qui concerne la prise en compte des aspects réglementaires, justifications, points de vigilance, prescriptions et recommandations évoqués dans les divers avis des personnes publiques associées ainsi que dans les avis de la commission. Dans ces conditions, et alors que le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à toutes les observations du public, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées des articles L. 123-13 du code de l'urbanisme et R. 123-19 du code de l'environnement doit être écarté.

10. En deuxième lieu, aux termes des dispositions 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 mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 ; 2° A 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 lorsque le projet de plan local d'urbanisme couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers ; (...) ». Aux termes de l'article L. 132-7 de ce code : « L'Etat, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, les collectivités territoriales ou les établissements publics mentionnés à l'article L. 312-3 du présent code, les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ainsi que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux titres IV et V. / Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. / Il en est de même du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire ayant au moins un passage à niveau ouvert au public dans l'emprise du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme. ». Aux termes de l'article L. 132-9 du même code : « Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont également associés, dans les mêmes conditions : 1° Les syndicats d'agglomération nouvelle ; 2° L'établissement public chargé de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma ; 3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale. ».

11. Aux termes des dispositions de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme : « Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. / Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'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 des dispositions de son article L. 151-13 : « Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : 1° Des constructions ; 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. / Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. / Ces secteurs sont délimités 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. ».

12. D'une part, il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 19 avril 2016, et contrairement à ce qu'allèguent les requérantes, la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a informé du projet de plan, le préfet de la Corrèze, la sous-préfète d'Ussel, le président du conseil régional Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, le président du conseil départemental de la Corrèze, les présidents de Tulle Agglomération, de la communauté de communes Vézère Monédières Mille sources, de Haute-Corrèze communauté, de la communauté de communes du Canton de Saint-Privat, de Doustre et Plateau des étangs, de la communauté de communes des Monédières, de la communauté de communes Ussel-Meymac-Haute-Corrèze, la présidente du syndicat mixte du Pays Haute-Corrèze, les présidents de la chambre de commerce et d'industrie de la Corrèze, de la chambre des métiers et de l'artisanat de la Corrèze, de la chambre d'agriculture de la Corrèze et du parc naturel régional de Millevaches. Par suite, l'ensemble de ces personnes publiques ont pu, si elles le souhaitaient, être associées à la procédure d'élaboration du PLUi et il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'une d'entre elles aurait formulé une demande et se serait vu empêchée d'y participer. De plus, aucune disposition légale ou règlementaire n'imposait que l'association Corrèze Environnement, le conservatoire botanique du Massif Central et le conservatoire d'espaces naturels Nouvelle Aquitaine soient consultés.

13. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières est couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) approuvé le 17 septembre 2019 avant la délibération attaquée, ce qui la dispense de la consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En outre, la communauté de communes produit en défense l'accusé de réception du courrier qu'elle a adressé à la CDPENAF et distribué le 2 août 2011 afin de solliciter son avis sur le projet de PLUi s'agissant des secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) et du règlement en zone agricole et naturelle des extensions et annexes à l'habitation comme les dispositions des articles L. 151-12 et L. 151-13 l'y obligeaient.

14. Il résulte de ce qui précède que l'ensemble des personnes publiques associées ont pu, si elles le souhaitaient être associées à la procédure d'élaboration du PLUi et il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'une d'entre elles aurait formulé une demande et se serait vu empêchée d'y participer. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 153-16, L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme en l'absence de consultation préalable des personnes publiques associées doit être écarté comme manquant en fait.

15. En troisième lieu, les requérantes soutiennent, qu'en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, les documents soumis à enquête publique seraient incomplets dès lors que les représentations graphiques ne sont pas identiques selon que le plan soit consulté en mairie ou sur une plate-forme dématérialisée et que leur maison et leur hangar n'y sont pas représentés. Toutefois, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le périmètre du projet de la future zone AUx3 du PLUi soit différent selon les documents cartographiques du dossier d'enquête publique et ne permet pas de douter de l'inclusion des biens des requérantes à l'intérieur de ce périmètre. Le moyen manque ainsi en fait et doit être écarté.

16. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *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. (...)* ».

17. De première part, les requérantes se bornent à affirmer, sans aucune précision ni analyse, que le diagnostic réalisé dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLUi serait incomplet dès lors qu'il ne fait pas état de la proximité immédiate entre leur maison d'habitation et les installations classées pour la protection de l'environnement implantées postérieurement à l'édification de leur propriété, ce qui aurait faussé l'appréciation du public et de la commission d'enquête. Elles n'assortissent pas leur argumentation des considérations de fait et de droit permettant d'en apprécier le bien-fondé.

18. De deuxième part, il ressort de la délibération attaquée, qui vise l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale (Mrae) du 17 octobre 2019 et dont les mentions font foi jusqu'à preuve du contraire, que le projet de PLUi a fait l'objet de modifications suite à la conférence intercommunale pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur, l'ensemble de ces modifications étant détaillées en annexe de la délibération. En outre, le tableau produit par les requérantes à l'appui de leur requête, détaille l'ensemble des observations de la mission régionale d'autorité environnementale, l'avis du bureau d'étude et celui du maître d'ouvrage et précise chacune des rubriques ayant été modifiées pour prendre en compte ces observations. Les requérantes ne peuvent, dans ses conditions, soutenir que le diagnostic du PLUi n'aurait pas été complété suite aux observations de la Mrae.

19. De troisième part, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point précédent, le projet de développement économique devra faire l'objet d'une nouvelle analyse au regard du potentiel consommé, du potentiel de densification et des besoins évalués dans le SCOT. Les requérantes ne peuvent, dans ces conditions, soutenir que le projet de PLUi aurait insuffisamment pris en compte les enjeux environnementaux s'agissant de la consommation d'espaces par les zones d'activités économiques et la protection des zones humides.

20. De quatrième part, il ressort du diagnostic de l'état initial de l'environnement que le territoire du PLUi présente un important réseau de zones humides potentielles et avérées, constituant des milieux vulnérables et importants à préserver que le PLUi devra veiller à préserver de tout aménagement pour en garantir son bon état. Toutefois, la Mrae relève dans son avis que l'évaluation des incidences de l'ouverture à l'urbanisation ou l'artificialisation de ces secteurs faisant partie de la trame verte et bleue n'est pas satisfaisante en l'absence de recherche d'évitement des impacts sur l'environnement lors de l'élaboration des choix d'urbanisation. Les requérantes démontrent, en outre, l'existence d'une zone humide à l'intérieur de la future zone AUx3 destinée à l'extension de la zone d'activités économiques de Tra-le-Bos. Il ressort ainsi de la carte n°6 « trame verte et bleue, sites Natura 2000 SIEM et zones U/AU du PLUi » que la zone AUx correspondant au projet d'extension de la zone d'activités économiques de Tra le Bos

comprend des réservoirs de biodiversité de la trame bleue ainsi qu'un corridor écologique. La carte n°54 « enjeux écologiques et zonage du PLUi approuvé – Egletons – zones d'activités ETEN 2019 » de l'annexe 1.5 du rapport de présentation mentionne une sous-trame des milieux humides sans pour autant que le « zoom » associé ne fasse état de mesures d'évitement et de réductions vis-à-vis des enjeux écologiques résultant de la présence de cette zone humide. Enfin, la carte n°79 « enjeux écologiques et zonage du PLUi approuvé – Moustier-Ventadour – zone AUx, ETEN 2019 » qui fait apparaître la même zone humide, révèle un ensemble de zones humides en limite même de la future extension de la zone sans mentionner dans le « zoom » de ce secteur d'incidences environnementales sur le secteur autres que le potentiel déboisement de 6,5 hectares d'essences mixtes et de feuillus. Si la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières fait valoir en défense que les incidences sur la biodiversité et la trame verte et bleue ainsi que les mesures mises en place sont détaillées, la partie consacrée du rapport de présentation ne fait pas état d'atteinte à la trame verte et bleue en zones à urbanisation future et renvoie aux « zooms » cartographiques cités. En outre, le tableau détaillant la prise en compte des avis et observations recueillis cité au point 18 du présent jugement, précise que la recommandation de la Mrae relative à la prise en compte des zones humides n'a pas été suivie et que ces dernières pourront éventuellement être protégées au stade des projets et des mesures compensatoires mises en œuvre le cas échéant et il ressort du diagnostic territorial du pays de Ventadour daté du 22 janvier 2013 un autre périmètre possible d'urbanisation future s'étendant sur le territoire de Rosiers d'Egletons. Par suite, les requérantes sont fondées à soutenir que les zones humides, dans le périmètre d'extension de la zone d'activités économiques de Tra-le-Bos ont insuffisamment été prises en compte lors de l'élaboration du PLUi. Cette insuffisance du rapport de présentation a nécessairement eu une influence sur les partis d'aménagement retenus dans le plan local d'urbanisme attaqué.

21. De dernière part, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose au rapport de présentation dont la vocation est, en vertu de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, d'expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, d'analyser les impacts d'un projet de construction de nouvelles installations d'une entreprise sur le secteur considéré. Par suite, il n'appartenait pas aux auteurs du PLUi d'examiner les nuisances et atteintes à l'environnement qu'elles engendreraient.

22. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme doit être accueilli seulement en ce qui concerne le projet d'extension de la zone d'activités économiques de Tra-le-Bos.

En ce qui concerne l'enquête publique :

23. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'environnement : « I.- *Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête informe le public. L'information du public est assurée par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale. (...)* ». Selon l'article R. 123-11 de ce code : « I. - *Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est 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 projets d'importance nationale et les plans et programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. (...) ».

24. En l'espèce, l'arrêté du 14 octobre 2019 par lequel le président de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a décidé l'ouverture de l'enquête publique portant sur l'élaboration du PLUi à compter du 4 novembre 2019 a été publié dans le journal la Vie corrézienne, les 18 octobre et le 8 novembre 2019 ainsi que dans le journal La Montagne, édition La Montagne-Corrèze, les 19 octobre et 9 novembre 2019. Par suite, la communauté de communes a publié l'avis, tel que prévu par l'article R. 123-11 du code de l'environnement, dans deux journaux locaux, une première fois quinze jours avant l'ouverture de l'enquête puis dans les huit premiers jours de celle-ci. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 123-10 et R. 123-11 du code de l'environnement doit être écarté.

25. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 151-43 du code de l'urbanisme : *« Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat ».* L'article R. 151-53 du même code comporte, dans la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol : *« 1° Les périmètres de développement prioritaires délimités en application de l'article L. 712-2 du code de l'énergie ; (...) ».* Aux termes de l'article L. 152-7 du même code, dans sa version applicable au litige : *« Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. / Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste mentionnée à l'article L. 151-43, le délai d'un an court à compter de cette publication. ».*

26. Il résulte de ces dispositions que lorsqu'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, telle la servitude liée aux ouvrages électriques, n'est pas annexée à un plan local d'urbanisme, elle n'est, en principe, pas opposable à une demande d'autorisation d'occupation des sols.

27. En l'espèce, la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières fait valoir, au demeurant sans en justifier, que le schéma du réseau électrique figurait au sein du dossier soumis à enquête publique. Toutefois, d'une part, il ressort du rapport d'enquête publique que la commission disposait des éléments nécessaires pour traiter dans son point 2-3 « les servitudes et prescriptions ». D'autre part, à supposer établie l'omission de la mention des servitudes sur la propriété d'une entreprise de la commune et sur celle des requérantes, une telle omission aurait pour seul effet, ainsi qu'en dispose l'article L. 152-7 du code de l'urbanisme, de rendre lesdites servitudes inopposables aux demandeurs d'autorisations d'utilisation du sol, sans que la légalité du PLUi n'en soit affectée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 151-51 du code de l'urbanisme ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la création d'un emplacement réservé ER 13.3 :

28. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : *« 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. ».*

29. L'appréciation à laquelle se livrent les auteurs d'un plan local d'urbanisme lorsqu'ils décident de créer des emplacements réservés ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts, si elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou si elle procède d'un détournement de pouvoir. En outre, l'intention d'une commune de réaliser un aménagement sur une parcelle suffit à justifier légalement son classement en tant qu'emplacement réservé sans qu'il soit besoin pour la commune de faire état d'un projet précisément défini. Enfin, il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier l'opportunité du choix de la localisation d'un emplacement réservé par rapport à d'autres localisations possibles.

30. En l'espèce, il ressort de la consultation du site Géoportail, accessible tant au juge qu'aux parties, que les élus communautaires ont décidé de créer un emplacement réservé ER 13.3, destiné à l'extension de la zone d'activités de Tra-le-Bos. Un emplacement réservé est mis en place sur la zone AUx3 à Moustier-Ventadour, correspondant à l'extension de Tra-le-Bos. Tout d'abord, il ressort de la délibération du 2 septembre 2019 que le comité syndical du syndicat mixte du Pays Haute-Corrèze Vendatour a approuvé son SCOT qui comporte des actions à mettre en œuvre pour protéger l'agriculture. L'extrait du SCOT, produit par les requérantes, démontre que les élus communautaires ont inscrit au SCOT une action « faire de la filière bois un atout pour affirmer l'identité économique du territoire », recommandant aux PLU de faciliter la mise en œuvre des pistes de valorisation de la ressource par la création des parcs économiques dédiés. D'autre part, la zone AUx3 du PLUi vise à l'extension de la zone d'activités économiques Tra-le-Bos qui regroupe les entreprises de transformation du bois. Ensuite, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) comprend un chapitre IV « valoriser l'économie locale pour un développement durable » visant notamment à assurer la compétitivité du secteur secondaire, dont le point 2.3 révèle que le potentiel foncier est insuffisant pour le développement économique des zones d'Egletons, qu'une déclaration d'utilité publique a été prise pour agrandir une des zones d'activités de Tra-le-Bos et qu'ainsi, le projet

est pris en compte dans le PLUi, lequel réservera en sus de nouvelles zones afin de disposer d'un minimum de 40 hectares de développement. Par suite, l'emplacement réservé en litige est légalement fondé.

31. En second lieu, les requérantes soutiennent que le projet d'extension de la zone d'activités économiques de Tra-le-Bos n'a comme seul objectif que de servir les intérêts privés d'une entreprise installée sur le site. D'une part, la pérennité de la présence de cette entreprise et son extension répondent aux objectifs du SCOT et du PADD, rappelés au point précédent du jugement, de développement d'activités économiques et de la filière bois et vise à soutenir la création d'emplois pour les habitants. D'autre part, la future extension permettra la mise en conformité avec les réglementations applicables en matière d'incendie et de gestions des eaux notamment par la création de deux bassins de rétention. Dans ces conditions, dès lors que le projet d'extension de la zone d'activités économique du Tra-le-Bos répond à des motifs d'intérêt général, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

32. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le classement des parcelles cadastrées section A n° 0737, 0923, 0925, 0926 et 0927 :

33. En premier lieu, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale (SCOT) peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Les PLU sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. Si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des PLU, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCOT, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

34. Si les requérantes font valoir que le classement en zone AUx3 du PLUi de leurs parcelles est incompatible avec les orientations du SCOT, comme il a été dit au point 30 du jugement, les élus communautaires ont inscrit au SCOT une action « faire de la filière bois un atout pour affirmer l'identité économique du territoire », recommandant aux PLU de faciliter la mise en œuvre des pistes de valorisation de la ressource par la création des parcs économiques dédiés. Le SCOT engage d'ailleurs plus généralement le PLU au vu du diagnostic à classer en zone A l'ensemble des surfaces identifiées comme exploitées ou exploitables à l'exception des

zones impactées par des projets d'urbanisation. Or et d'une part, la zone AUx3 du PLUi vise à l'extension de la zone d'activités économiques Tra-le-Bos qui regroupe les entreprises de transformation du bois. D'autre part, les requérantes ne démontrent pas que cette seule extension, d'une surface limitée, serait incompatible avec le respect, à l'échelle des vingt communes composant la communauté de communes, de l'objectif de protection de l'agriculture. Il ne saurait dès lors être fait grief à la décision attaquée d'avoir méconnu le rapport de compatibilité qui doit exister entre un PLUi et le schéma de cohérence territoriale dans le territoire duquel il prend place et, par voie de conséquence, les dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme. Par suite, ce moyen sera écarté.

35. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 151-17 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues par la présente section.* ». En application des dispositions de l'article R. 151-20 du même code : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. (...)* », de son article R. 151-22 : « *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.* », et de son article R. 151-24 : « *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 ; 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.* ». Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme intercommunal 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. A ce titre, ils peuvent identifier et localiser des éléments de paysage et définir des prescriptions de nature à assurer leur protection. Ce faisant, ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des divers secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. 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.

36. Il résulte de l'instruction et ainsi qu'il a été dit au point 20 du présent jugement, que sur la carte n°6 « trame verte et bleue, sites Natura 2000 SIEM et zones U/AU du PLUi » figurent dans la future zone des réservoirs de biodiversité de la trame bleue ainsi qu'un corridor écologique. La carte n°54 « enjeux écologiques et zonage du PLUi approuvé – Egletons – zones d'activités ETEN 2019 » de l'annexe 1.5 du rapport de présentation mentionne également une sous-trame des milieux humides sans pour autant que le « zoom » ne fasse état d'impact écologique particulier. Enfin, la carte n°79 « enjeux écologiques et zonage du PLUi approuvé – Moustier-Ventadour – zone AUx, ETEN 2019 » qui fait apparaître la même zone humide, révèle un ensemble de zones humides en limite même de la future extension de la zone. Par suite, compte tenu de cette cartographie des zones humides qui fait obstacle à toute poursuite de l'artificialisation des sols sur le périmètre en cause, le classement en zone AUx3 des parcelles cadastrées section A n° 0737, 0923, 0925, 0926 et 0927, en l'état actuel de l'instruction et au

regard de ce qui a été dit sur l'insuffisance du rapport de présentation, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

37. En dernier lieu, si les requérantes affirment que l'extension envisagée de la zone d'activités économiques ne vise à répondre qu'aux intérêts privés d'une seule entreprise, et que ces faits sont constitutifs d'un détournement de pouvoir, il ressort des pièces du dossier que le développement de cette entreprise conduirait à la création de quarante emplois nouveaux, répondant ainsi à un intérêt public. Par suite, le moyen ne peut qu'être écarté.

38. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 30 janvier 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal doit être annulée seulement en ce qu'elle crée une zone AUx3.

Sur les frais liés au litige :

39. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières une somme de 1 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

40. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme D... et de Mme B... la somme réclamée par la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 30 janvier 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal, en tant qu'elle crée une zone AUx3 est annulée.

Article 2 : La communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières versera à Mme D... et à Mme B... une somme de 1 800 (mille huit cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

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

Article 5: Le présent jugement sera notifié à Mme E... D..., Mme C... B... et à la communauté de communes Ventadour-Egletons-Monédières.

Délibéré après l'audience du 21 décembre 2023 où siégeaient :

- M. Normand, président,
- Mme Siquier, première conseillère,
- Mme Gaullier-Chatagner, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 janvier 2024.

La rapporteure,

Le président,

H. SIQUIER

N. NORMAND

La greffière,

M. DELAGE

La République mande et ordonne
au préfet de la Corrèze en ce qui le 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
Pour expédition conforme
Pour le Greffier en Chef
Le Greffier

M. DELAGE