

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE ROUEN**

**N° 2001446**

---

Société GSM

---

Mme Clémence Galle  
Rapporteuse

---

M. Jonathan Cotraud  
Rapporteur public

---

Audience du 18 novembre 2021  
Décision du 2 décembre 2021

---

68-01-01-01-01-05  
68-01-01-01-03-01  
68-01-01-01-03-03-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rouen,

2<sup>ème</sup> Chambre,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 avril 2020, et un mémoire complémentaire enregistré le 22 septembre 2021, la société GSM, représentée par Me Hercé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 27 janvier 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Notre-Dame-de-L'Isle a approuvé son plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Notre-Dame-de-L'Isle la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'enquête publique est entachée d'irrégularité dès lors que le public ayant manifesté son opposition à son projet d'exploitation de carrière n'a pas disposé d'une information suffisante sur ce projet en violation de l'article L. 123-13 du code de l'environnement ;
- les informations diffusées par une association locale sur ce projet étaient erronées et les auteurs d'observations favorables au projet ont reçu des courriels afin de les intimider ;

- le commissaire enquêteur ne s'est pas vu transmettre certaines observations, favorables au projet de la société GSM, lesquelles n'ont pas été prises en compte en violation des articles L. 123-1 et L. 123-15 du code de l'environnement ;
- le zonage du PLU en tant qu'il classe en zone N la majeure partie des parcelles ZA 99 et ZA 183 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des activités déjà exercées par cette société sur ces parcelles et sur le territoire communal ;
- les dispositions du règlement du PLU interdisant de manière générale l'exploitation de nouvelles carrières sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu des dispositions du schéma départemental des carrières de l'Eure qui situe la commune hors des zones de type I d'exclusion de carrières.

Par un mémoire en défense enregistré le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la commune de Notre-Dame-de-l'Isle, représentée par Me Malet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge de la société GSM sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient à titre principal que la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir.

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

Par une ordonnance en date du 12 octobre 2021, l'instruction a été close à effet immédiat en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

La commune de Notre-Dame-de-l'Isle a produit un mémoire enregistré le 9 novembre 2021, qui n'a pas été communiqué.

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 Mme Galle, première conseillère,
- les conclusions de M. Cotraud, rapporteur public ;
- les observations de Me Floury, pour la société GSM, et de Me Malet, pour la commune de Notre-Dame-de-l'Isle.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 27 janvier 2090, le conseil municipal de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. La société GSM, qui exploite une installation de traitement de matériaux de carrière sur le territoire de la commune et a le projet d'exploiter une nouvelle carrière sur une autre partie de ce territoire, demande au tribunal d'annuler cette délibération.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. Il ressort des pièces du dossier que la société GSM exploite une installation de traitement de matériaux de carrière sur le territoire de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle, et justifie de l'existence d'un projet d'exploitation d'une nouvelle carrière sur le territoire de cette commune, sur des terrains dont elle est demeurant au propriétaire. Elle se prévaut de ce que les dispositions du règlement du PLU de la commune ne permettront pas de réaliser ce projet. Par suite, elle a intérêt à agir contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. La fin de non-recevoir soulevée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la légalité externe :

3. En premier lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. / Il peut, en outre, comprendre tout ou partie des pièces portées à la connaissance (...) de la commune par le préfet. Aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'environnement : « 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 (...). Les observations et propositions transmises par voie électronique sont accessibles sur un site internet (...). / II. - Pendant l'enquête, le commissaire enquêteur (...) peut en outre : /- recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ; (...) ».*

4. Il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que le dossier d'enquête publique était composé en conformité avec les dispositions de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme. Si la requérante fait valoir que la population, au vu du contenu des observations opposées à l'autorisation de nouvelles carrières déposées durant l'enquête publique, n'était pas suffisamment informée de la teneur de son projet de nouvelle carrière sur le territoire de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle, aucune disposition n'imposait à l'administration de joindre au dossier d'enquête publique des informations relatives à un projet industriel potentiellement affecté par l'évolution des règles d'urbanisme. En outre, il ressort des pièces du dossier que durant l'enquête publique, un certain nombre d'observations favorables au projet de GSM ont également été déposées, de sorte que le commissaire enquêteur a disposé d'une information complète et diversifiée sur ce sujet avant de rendre son avis motivé. Par

suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'information du public au cours de l'enquête publique doit être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* » Aux termes de l'article L. 123-15 du même code : « (...) *Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-19 de ce code : « *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, (...) une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête (...).* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que treize observations du public adressées par courriel le 28 septembre 2019 sur la boîte aux lettres fonctionnelle utilisée pour l'enquête publique n'ont pas été citées dans son rapport par le commissaire enquêteur, alors qu'il a cité et dénombré de manière exhaustive l'ensemble des contributions reçues. Deux de ces observations, non prises en considération par le commissaire enquêteur, étaient favorables au projet de carrière de la société GSM sur le territoire de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle. Toutefois, eu égard au contenu des autres observations émises en faveur du projet de nouvelle carrière de la société GSM, présentées de manière détaillée en partie 5.2 du rapport d'enquête publique, qui recourent l'ensemble des arguments et thèmes abordés par les deux contributions du 28 septembre 2019 favorables au projet de GSM, cette irrégularité n'a pas nui à une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ni été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique.

#### Sur la légalité interne :

7. Il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

En ce qui concerne l'interdiction d'exploitation de carrières sur le territoire communal :

8. Il ressort du règlement du PLU contesté qu'hormis dans les secteurs UZ a, dans lesquels sont autorisées les constructions liées à l'exploitation de carrières « s'il s'agit d'annexes », et les « installations de traitement de granulats si des dispositions sont prises pour les intégrer au paysage », et dans les secteurs UZc, où sont autorisés « les travaux, installations et aménagements de traitement de granulats si des dispositions sont prises pour les intégrer au paysage » ainsi que « les travaux, installations et aménagements liés au quai de

déchargement », les dispositions du règlement du PLU de Notre-Dame-de-l'Isle interdisent l'exploitation de nouvelles carrières sur le territoire communal, ainsi que l'expose au demeurant le rapport de présentation.

9. Aux termes de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme : « *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.* ». Aux termes de l'article R. 151-23 du même code : « */ Peuvent être autorisées, en zone A :/ 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; / 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci* ». Enfin, aux termes de l'article R. 151-34 du même code de l'urbanisme : « *Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : (...) 2° Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées* ».

10. D'une part, les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un plan d'occupation des sols, en se fondant sur les nécessités locales, interdisent l'exploitation des carrières sur toute l'étendue de la zone agricole, comme d'ailleurs sur tout le territoire de la commune.

11. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que les parcelles sur lesquelles la société GSM souhaite exploiter une carrière, font l'objet d'une exploitation agricole et possèdent un potentiel agronomique, biologique ou économique au sens des dispositions précitées de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme. Par suite, elles pouvaient légalement être classées en zone agricole, alors même que le schéma départemental des carrières de l'Eure a identifié l'existence de « ressource disponible en granulats alluvionnaires » sur le territoire de la commune, lequel est également inclus dans le périmètre d'une « zone spéciale de recherches et d'exploitation du sous-sol » en application du code minier. En outre, eu égard au parti d'urbanisme exposé dans le projet d'aménagement et de développement durable de la commune et dans le rapport de présentation, visant à interdire l'exploitation de carrières sur le territoire de la commune, en raison notamment des nuisances en terme de circulation routière, des nuisances sonores, des impacts sur le tourisme vert, de la protection du paysage, notamment des coteaux visibles depuis la Seine, et de l'existence, sur le territoire communal, d'une zone Natura 2000 et de deux ZNIEFF, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas entaché les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme d'erreur manifeste d'appréciation en interdisant, à l'exception des secteurs UZ a et UZ c, l'exploitation des carrières sur le territoire communal.

En ce qui concerne le zonage des parcelles ZA 99 et ZA 183 appartenant à la société GSM :

12. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue*

*esthétique, historique ou écologique ; / 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. ».*

13. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle ZA 99 appartenant à la société requérante dispose d'un accès à la Seine et accueille le quai de déchargement par l'intermédiaire duquel sont acheminés les matériaux de carrière destinés à être traités par concassage et broyage sur l'installation actuellement exploitée par la société GSM dans le bourg de Notre-Dame-de-l'Isle. La parcelle ZA 183 relie la parcelle ZA 99 à la route des Andelys, et comporte un chemin goudronné permettant la circulation des véhicules transportant ces matériaux depuis le quai de déchargement vers l'installation située dans le bourg. Une petite superficie de la parcelle ZA 99, à proximité directe de la Seine, est classée par le PLU en zone UZ c « secteur d'installation de carrière ». Y sont seuls autorisés, en application du règlement de la zone U du PLU « - les travaux, installations et aménagements de traitement de granulats si des dispositions sont prises pour les intégrer au paysage (plantations d'arbres et de haies d'essences locales par exemple) ; - les travaux, installations et aménagements liés au quai de déchargement ; - les travaux, installations et aménagements liés aux aménagements cyclables ». En revanche, le reste de la parcelle ZA 99 et l'intégralité de la parcelle ZA 183 sont classées en zone naturelle, où sont interdites toutes constructions et installations à l'exception des constructions limitativement énumérées à l'article N2. Il résulte enfin des termes du rapport de présentation du PLU et de l'orientation 1 du PADD que les auteurs du PLU ont entendu ne pas permettre l'exploitation de nouvelles carrières sur le territoire de la commune.

14. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles ZA 99 et 183, accueillent actuellement, à l'exception du quai de déchargement mentionné au point qui précède, un chemin goudronné exclusivement destiné au passage des véhicules de la société GSM transitant depuis le quai de déchargement vers le site de traitement de matériaux de construction situé au nord du bourg de Notre-Dame-de-l'Isle, ainsi que des terrains nus en bordure de cette voie. Ces parcelles, en forme de bande, constituent une zone tampon entre une vaste zone agricole d'une part, et une zone UZb, dont elles sont séparées en partie par un rideau d'arbres, d'autre part. Dans ces conditions, dès lors que ces espaces ne peuvent compte tenu de leurs caractéristiques, être regardées comme des espaces naturels au sens des dispositions citées au point 12, la société GSM est fondée à soutenir que le classement en zone N de la partie de la parcelle ZA 99 qui n'est pas classée en UZc, et de la parcelle ZA 183, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la société GSM est seulement fondée à demander l'annulation du PLU en tant que celui-ci classe en zone N la partie de la parcelle ZA 99 qui n'est pas classée en zone UZc et la parcelle ZA 183.

Sur les frais liés au litige :

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle la somme que la société GSM demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par la commune de Notre-Dame-de-l'Isle soient mises à la charge de la société GSM, qui n'est pas la partie perdante.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 27 janvier 2020 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Notre-Dame-de-l'Isle est annulée en tant seulement qu'elle classe en zone N la partie de la parcelle ZA 99 qui n'est pas classée en zone UzC ainsi que la parcelle ZA 183.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Notre-Dame-de-l'Isle sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société GSM et à la commune de Notre-Dame-de-l'Isle.

Délibéré après l'audience du 18 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Boyer, présidente,  
Mme Galle, première conseillère,  
M. Dujardin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 2 décembre 2021.

La rapporteure,

Signé :

C. Galle

La présidente,

Signé :

C. Boyer

La greffière

Signé :

A. Hussein

La République mande et ordonne au préfet de l'Eure 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.