

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 2402229

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

IMERYS FILTRATION FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Goulven Perraud
Rapporteur

Le tribunal administratif Clermont-Ferrand

M. Christophe Nivet
Rapporteur public

(2^{ème} chambre)

Audience du 5 février 2026
Décision du 26 février 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 6 septembre 2024 et le 16 octobre 2025, la société par actions simplifiée unipersonnelle Imerys Filtration France, représentée par la SCP Boivin & associés, Me Hercé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2024-180 du 8 juillet 2024 par laquelle la communauté de communes de Saint-Flour a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal et l'abrogation des cartes communales existantes ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes de Saint-Flour la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'avis d'enquête publique n'a pas été régulièrement affiché ;
- elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation est entachée d'une insuffisance ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Est-Cantal ;
- le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal est en contradiction avec les orientations générales et les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ;
- l'absence de zonage complémentaire au titre de l'article R. 151-34 du code de l'urbanisme est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 septembre 2025 et le 4 novembre 2025, la communauté de communes de Saint-Flour, représentée par la Selarl DL Avocats Me Mouakil,

conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce qu'il soit mis à la charge de la société Imerys Filtration France la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société Imerys Filtration France ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Perraud,
- les conclusions de M. Nivet, rapporteur public,
- et les observations de Me Delterme, représentant la société Imerys Filtration France, et de Me Mouakil, représentant la communauté de communes de Saint-Flour.

Une note en délibéré présentée par la communauté de communes de Saint-Flour a été enregistrée le 6 février 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 8 juillet 2024, le conseil communautaire de la communauté de communes de Saint-Flour a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et l'abrogation des cartes communales existantes. Par la présente requête, la société Imerys Filtration France demande au tribunal l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme 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 Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-3 du code de l'environnement : « *L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise. / Lorsque l'enquête publique porte sur le projet, plan, programme ou autre document de planification d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leur sont rattachés, elle est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-10 du même code : « *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. / (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier, en particulier de plusieurs constats d'huissier produits par la requérante, que l'avis d'enquête publique n'a pas été affiché dans 13 communes membres de la communauté de communes de Saint-Flour au moins quinze jours avant le début de l'enquête publique ainsi que, pour 9 de ces 13 communes, au début de l'enquête. Néanmoins, il ressort des pièces du dossier que, pour l'une de ces communes, Saint-Martin-sous-Vigouroux, l'avis d'enquête publique a été affiché sur la façade du bâtiment du nouvel hôtel de ville. Par ailleurs, l'avis d'enquête publique a été publié dans les journaux « La Montagne » et « l'Union du Cantal » les 20 décembre 2023 et 6 janvier 2024 et qu'il a, en outre, été affiché dans les lieux de permanence et les lieux stratégiques des communes de permanence. Le rapport d'enquête publique relève par ailleurs qu'un registre dématérialisé a recueilli 673 observations, que onze permanences de la commission d'enquête se sont tenues, auxquelles ont assisté plus de 200 personnes, et un total de 889 observations ont été recueillies lors de l'enquête publique, dont plus de 550 concernant la présence du gisement de diatomite sur le site de la narse de Nouvialle. Dès lors, la circonstance que l'avis d'enquête publique n'a pas été affiché à l'extérieur de 8 des 53 communes membres de la communauté de communes de Saint-Flour ne peut être regardé, en l'espèce, ni comme n'ayant pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par le projet de PLUi ni comme ayant été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur le sens de la décision de l'autorité administrative. Ainsi, le moyen doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme alors applicable : *« Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. / Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur. »*.

5. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une évaluation environnementale ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

6. S'il ressort de l'avis de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) du 29 août 2023 que l'état initial de l'environnement est insuffisant en raison notamment de l'absence de précision de la méthodologie employée pour identifier les zones humides, il ressort néanmoins des pièces du dossier, notamment de l'avis précité, que les insuffisances relevées par l'autorité environnementale portaient davantage sur le risque d'ouverture à l'urbanisation de zones humides qui n'auraient pas été identifiées et non sur la pertinence du classement des 11 zones humides inventoriées, dont celle au sein de laquelle s'inscrit la narse de Nouvialle. Il ressort également des pièces du dossier que la narse de Nouvialle est classée en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, en zone spéciale de conservation du réseau Natura 2000 et qu'elle constitue l'un des îlots des zones humides de la Planèze de Saint-Flour, de sorte que son classement en zone humide par le PLUi est justifié. En outre la communauté de communes de Saint-Flour a complété la présentation de l'état initial, en particulier en juillet 2024, pour prendre en compte les observations et recommandations de la MRAe. Ainsi, la société ne démontre pas que les insuffisances de l'évaluation environnementale, en termes de description

de l'état initial ou d'analyse des effets du plan, notamment sur les zones humides, ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale comprise dans le rapport de présentation doit, dès lors, être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme alors applicable : « (...) IV.- *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. / (...)* ».

8. Pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un schéma de cohérence territoriale (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.

9. En l'espèce, aux termes de la prescription n° 64 du document d'orientation et d'objectifs intitulée « Assurer la maîtrise du développement des sites d'exploitation des ressources du sous-sol » du SCoT Est Cantal, « *Le développement des sites d'exploitation des ressources du sous-sol et notamment des carrières, doit être maîtrisé sur le territoire. La création ou l'extension de ces sites d'exploitation, ne doivent pas porter atteinte, en tout ou partie, par leurs emprise ou taille significatives initiales ou cumulées, ou effets indirects : / - A la qualité et l'intégrité des sites paysagers remarquables et emblématiques du territoire. (...) / - Aux espaces à fort enjeux de biodiversité (...) / - A l'intégrité des zones humides, riches en biodiversité (...) / - A la ressource en eau et aux nappes phréatiques souterraines.* ».

10. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des dispositions invoquées de la prescription n° 64 du document d'orientation et d'objectifs du SCoT Est Cantal, que ce dernier comporte des orientations quant à la nécessité d'inscrire l'activité d'extraction de matériaux en cohérence avec les enjeux environnementaux. En l'espèce, alors que la narse de Nouvialle est par ailleurs classée en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, en zone spéciale de conservation du réseau Natura 2000 et qu'elle constitue l'un des îlots des zones humides de la Planèze de Saint-Flour, les auteurs du PLUi de la communauté de communes de Saint-Flour ont classé en zone agricole et en zone humide les parcelles du gisement de Nouvialle. Dans ces conditions, le classement en zone agricole du plan et l'absence d'un zonage complémentaire du gisement de diatomite de Nouvialle comme secteur protégé en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, bien qu'il soit classé par le schéma régional des carrières approuvé le 8 décembre 2021 au titre des gisements d'intérêt national, n'est pas incompatible avec le SCoT.

11. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme alors applicable : « I.- *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. / (...)* ».

12. Pour apprécier la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme (PLU) entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle

du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

13. En l'espèce, le PADD a notamment pour ambition n° 1 de « renforcer l'attractivité du territoire », en particulier, selon son axe 2, par « une politique attractive en matière d'accueil d'activités économiques, de maintien des activités commerciales, et de valorisation des filières traditionnelles et innovantes ». Ainsi, l'objectif 2.3 intitulé « Développer une économie locale créatrice de valeur ajoutée, en misant sur les filières traditionnelles et l'économie circulaire » entend notamment « maîtriser le développement des sites d'exploitation des ressources naturelles du sous-sol de sorte qu'il ne soit pas porté atteinte à la qualité et l'intégrité des sites paysagers remarquables et emblématiques du territoire, aux espaces à fort enjeux de biodiversité (réservoirs de biodiversité et zones humides), à la ressource en eau, et en évitant les nuisances significatives », en particulier en ayant le souci de « veiller à la pérennité des carrières et à leurs capacités pour un approvisionnement en matériaux locaux, dans le respect des enjeux paysagers et environnementaux et en assurant la prévention des nuisances. ». Le PADD a par ailleurs pour ambition n° 2 de « préserver et aménager durablement l'espace ».

14. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des dispositions précitées du PADD, que les auteurs du PLUi de la communauté de communes de Saint-Flour ont eu pour premier objectif de renforcer l'attractivité du territoire. Toutefois, s'agissant des sites d'exploitation des ressources naturelles du sous-sol, en particulier des carrières, dont quatre situées sur le territoire couvert par le PLUi sont par ailleurs classées d'intérêt national par le schéma régional des carrières approuvé le 8 décembre 2021, les auteurs du PLUi se sont donnés pour objectif de prendre en compte les enjeux environnementaux et paysagers dans le cadre de leur exploitation et de leur développement. Dans ces conditions, le classement des parcelles du gisement de Nouvialle par le règlement du PLUi en zone agricole et en zone humide, n'est pas incohérent avec le projet d'aménagement et de développement durables, notamment quant aux objectifs de maîtrise des enjeux environnementaux et paysagers. Dès lors, le moyen tiré d'une incohérence avec les objectifs et orientations du PADD doit être écarté.

15. En dernier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme alors applicable : « *I.- Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. (...) Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. / (...)* ». 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* ». Selon l'article R. 151-23 de ce 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* ». Et aux termes de l'article R. 151-34 du 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 ; / (...) ». Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un plan local d'urbanisme (PLU) délimitent dans les zones agricoles (zones A) des secteurs dans lesquels les constructions et les installations nécessaires à la mise en valeur des ressources du sol ou du sous-sol, telles que des carrières et les installations nécessaires à leur fonctionnement, soient autorisées.

16. D'autre part, 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. L'appréciation à laquelle se livrent les auteurs du plan ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

17. Il ressort des pièces du dossier que le gisement de diatomite se situe au sein du site de la narse de Nouvialle. Ce site, d'une superficie de 397 hectares, est constituée de prairies humides et marécageuses, à vocation agricole et pastorale, dont l'intérêt écologique et paysager a justifié son intégration à la trame verte et bleue du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ainsi que son classement, pour partie, en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et en zone spéciale de conservation du réseau Natura 2000. Il constitue également l'un des îlots des zones humides de la Planèze de Saint-Flour. Ces enjeux environnementaux, identifiés par le SCoT, qui prescrit la maîtrise du développement des ressources du sous-sol, en particulier des carrières, dont les créations ou les extensions ne doivent notamment pas porter atteinte à la qualité et l'intégrité des sites paysagers, aux espaces à fort enjeux de biodiversité et à l'intégrité des zones humides, ont été pris en compte par les auteurs du PLUi de la communauté de communes de Saint-Flour, qui ont classé la narse de Nouvialle en réservoir de biodiversité à protéger et, pour une partie du site, en zone humide inventoriée et en cours d'eau et ripisylves à préserver. Par ailleurs, s'il ressort des pièces du dossier, notamment d'un rapport du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) de juin 1996 et du schéma régional des carrières approuvé le 8 décembre 2021, que le gisement de diatomites miocènes sous tourbe de la narse de la Nouvialle est un gisement d'intérêt national et que la société Imérys Filtration France envisage son exploitation, cette perspective d'avenir était encore à l'état d'étude au moment de l'adoption du PLUi de la communauté de communes de Saint-Flour dès lors que la société n'avait déposé aucune demande d'autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et que l'emprise même d'une éventuelle carrière au sein des 397 hectares de la narse de Nouvialle et des 200 hectares du gisement de diatomite n'était aucunement délimitée. Ainsi, les auteurs du PLUi ont tenu compte de la situation existante, en particulier des enjeux agricoles, paysagers et environnementaux de la narse de Nouvialle, mais aussi des perspectives d'avenir, le classement en zone agricole n'étant pas incompatible avec l'exploitation ultérieure d'une carrière et le document d'urbanisme pouvant en outre évoluer. Dans ces conditions, les auteurs du PLUi de la communauté de communes de Saint-Flour n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant le site en cause en zone agricole du plan et en n'identifiant pas une zone comme secteur protégé en raison de la richesse du sol ou du sous-sol au sens des dispositions de l'article R. 151-34 du code de l'urbanisme.

18. Il résulte de ce qui précède que la requête de la société Imerys Infiltration France doit être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

19. 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 de Saint-Flour, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Imerys Infiltration France demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Imerys Infiltration France une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la communauté de communes de Saint-Flour et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Imerys Infiltration France est rejetée.

Article 2 : La société Imerys Infiltration France versera à la communauté de communes de Saint-Flour une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SASU Imerys Filtration France et à la communauté de communes de Saint-Flour.

Délibéré après l'audience du 5 février 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Bader-Koza, présidente,
Mme Bentéjac, présidente,
M. Perraud, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 février 2026.

Le rapporteur,

La présidente,

G. PERRAUD

S. BADER-KOZA

La greffière,

C. PETIT

La République mande et ordonne au préfet du Cantal 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.