

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 2000902

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION U LEVANTE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jan Martin
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bastia

M. Timothée Gallaud
Rapporteur public

Audience du 3 février 2022
Décision du 17 février 2022

68-001-01-02-03
68-001-01-02-06
68-01-01-01-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 septembre 2020, et un mémoire non communiqué, enregistré le 29 janvier 2022, l'association U Levante, représentée par Me Tomasi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de Bonifacio a refusé implicitement de saisir le conseil municipal en vue d'abroger le plan local d'urbanisme.

2°) d'enjoindre au maire de saisir le conseil municipal afin qu'il abroge le plan local d'urbanisme et adopte un plan compatible avec les dispositions des articles L. 101-2, L. 121-8, L. 121-13, L. 121-16, L. 121-21, L. 121-23 et L. 122-10 du code de l'urbanisme et avec celles du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), en ce qui concerne les secteurs suivants : zones UP et UP1 au Nord et à l'Est de la RT ; zone UP1 de Padorelle au nord de Saint Julien ; zone UP1 de Catarana ; zones UP de Monte Leone et de Monte Leone 2 ; zone AUD2 de Monte Leone ; zone UP contiguë à Sperone ; zone UP contiguë à Ciappili ; zone UP de Cavallo Morto ; zone UC de Sperone, de part et d'autre de la RT10 ; zone UP de Sperone ; zones UG de Sperone ; zone AUP1 de Sperone ; zone UG2ab de Sperone ; zone AUD2 de Sperone ; zone AU1a du port de La Catenna ; zones NNH de Rondinara et Ventilegne ; zones NE ; trois zones UP du Centre-Sud ; zones UL4a, UL1, UL2, UL3 et UL4 de Sant'Amanza ; zones AU1, AUL2a, AUM3c et AUL3d de Sant'Amanza ; 2 zones UE de Sant'Amanza ; zone UE2a de Sant'Amanza ; zones UC de Sant'Amanza ; 3 zones AUP au nord-ouest de Sant'Amanza ; 3 zones AUP à l'ouest de Sant'Amanza ; 8 zones UP au sud-ouest de Sant'Amanza ; zone UL4b de Cala Longa ; zone AU1 de Gurgazu ; zones AUL2a et AUL3c de

Gurgazu ; zone AUL3d de Gurgazu ; zones UM et UM1 de Poggio d'Olmo ; zone UM de Borbaccia / Stencia ; zone UM de Longa Salvini ; zones UM et UM1 de Chiova d'Asino ; zone UM1 au sud-ouest de Suartone ; zone UM de Suartone ; zone UL4 de Rondinara ; zone UC de Rondinara ; zone AU1 de Fiminiccio ; zones UC et UT de Maschetta ; zone NE de Maschetta ; zone UP de Padollo ; zones UM1 et NH de Saparelli ; zones UP2 au sud de la RT 10 ; zones NNH de Balistra ; zones UL2 de Cavallo ; d'assortir cette injonction d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter de la date qu'il plaira au tribunal de fixer ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bonifacio une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le plan local d'urbanisme litigieux méconnaît le principe d'équilibre fixé à l'article L. 101-2 actuellement en vigueur, tel que précisé par le PADDUC, en ce qu'il existe une disproportion manifeste entre les besoins en logements de la commune et les possibilités d'urbanisation offertes par le plan modifié ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et du PADDUC relatives aux extensions d'urbanisation, en ce qui concerne les secteurs suivants : zones UP et UP1 au Nord et à l'Est de la RT, zone UP1 de Padorelle au nord de Saint Julien, zone UP1 de Catarana, zones UP de Monte Leone, zone UP de Monte Leone 2, zone UP contiguë à Sperone, zone UP contiguë à Ciappili, zone UP de Cavallo Morto, zone UP1 de part et d'autre de la RT10, zone UC de Sperone, de part et d'autre de la RT10, zones UG de Sperone, zone AUP1 de Sperone, zone AU1a du port de La Catenna, zones NNH de Rondinara et Ventilegne, zones NE, zone UL4a de Sant'Amanza, zones UL1, UL2, UL3 et UL4 de Sant'Amanza, zone UL4b de Cala Longa, 3 zones UP du Centre-Sud, 8 zones UP au sud-ouest de Sant'Amanza, 2 zones UE de Sant'Amanza, zone UE2a de Sant'Amanza, zone AU1 de Gurgazu, zones AUL2a et AUL3c de Gurgazu, zone AUL3d de Gurgazu, 3 zones AUP au nord-ouest de Sant'Amanza, 3 zones AUP à l'ouest de Sant'Amanza, zones UM et UM1 de Poggio d'Olmo, zone UM de Borbaccia / Stencia, zone UM au Nord-Ouest et proche de Petra Longa Salvini, zones UM et UM1 de Chiova d'Asino, zone UM1 au sud-ouest de Suartone, zone UM de Suartone, zone UL4 de Rondinara, zone UC de Rondinara, zone AU1 de Fiminiccio, zones UC et UT de Maschetta, zone UP de Padollo, zone NE de Maschetta, zones UM1 et NH de Saparelli, zones UL2 de Cavallo ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme et du PADDUC relatives aux extensions d'urbanisation dans les espaces proches du rivage, qui ne sont pas limitées et pas justifiées et motivées par le plan local d'urbanisme selon les critères fixés par ces dispositions, s'agissant des secteurs suivants : zone UP de Sperone, zone UP de Ciappili, 2/3 des zones UP2 au sud de la RT10, un tiers environ de la zone UC de Sperone, zones UG de Sperone, zone AU1a du port de La Catenna, zone UL4a de Sant'Amanza, zones UL1, UL2, UL3 et UL4 de Sant'Amanza, zone UL4b de Cala Longa, zones AU1, AUL2a, AUL3c, AUL3d de Sant'Amanza, zone UL4 de Rondinara, zone UC de Rondinara, zones UC et UT de Maschetta, zone UP de Padollo, partie sud de la zone NE de Maschetta, zones UL2b de Cavallo ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme et du PADDUC relatives à l'urbanisation dans la bande littorale de 100 mètres, s'agissant des secteurs suivants : partie sud de la zone UG2ab de Sperone, la partie est de la zone UL4a de Sant'Amanza, la partie sud de la zone UL4b de Cala Longa, une grande partie des zones UL2b de Cavallo ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et du PADDUC applicables aux espaces d'intérêt écologique exceptionnel, s'agissant des secteurs suivants : zone UP de Monte Leone 2, moitié de la zone UP contiguë à

Sperone, zone UP contiguë à Ciappili, zone UP2 au sud de la RT 10, zone AU1a du port de La Catenna, zone NNH de Rondinara / Liccietello, zone UL2c à l'ouest de Sant'Amanza, zone UL2 occidentale, zone UL2 orientale, zone AU1 de Fiminiccio, zone UP de Padollo, partie sud de la zone NE de Maschetta, zones UL2b de Cavallo ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions des articles L. 146-2 et du L. 145-3, I du code de l'urbanisme et du schéma d'aménagement de la Corse, relatives à la préservation des terres agricoles, en ce que les secteurs suivants accueillent des terres de forte potentialité agricole : zone UP au Nord et à l'Est de la RT, zone UP1 de Padorelle au nord de Saint Julien, zone UP1 de Catarana, zone UP de Monte Leone 2, zone UP contiguë à Sperone, zone UP1 de part et d'autre de la RT10, zone AUP1 de Sperone, zone AUD2 de Monte Leone, zones NNH de Balistra, zones UL2C, UL2A et UL3C de Sant'Amanza, zones UP et UC du Centre-Sud, zones UP au sud-ouest de Sant'Amanza, zone UP de Cavallo Morto, zones UC de Sant'Amanza, zone UE de Sant'Amanza, zone AU1 de Gurgazu, zones AUL2a et AUL3c de Gurgazu, 3 zones AUP au nord-ouest de Sant'Amanza, 3 zones AUP à l'ouest de Sant'Amanza, zones UM et UM1 de Poggio d'Olmo, zones UM et UM1 de Chiova d'Asino, zones UM1 et NH de Saparelli ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques agricoles, fixant un objectif de 1 217 hectares, alors que le plan local d'urbanisme classe en zones constructibles 200 hectares d'espaces stratégiques agricoles dans les secteurs cités dans le moyen précédent ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques environnementaux sur lesquels la zone UP à l'est de Cavallo Morto empiète ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions du PADDUC applicables aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, s'agissant de la zone UP1 de Padorelle et des zones UL2 de Cavallo.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 avril 2021, la commune de Bonifacio, représentée par Me Vaillant, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association U Levante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association U Levante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. Jan Martin, premier conseiller,
- les conclusions de M. Timothée Gallaud, rapporteur public,
- et les observations de Mme Salotti, représentant l'association U Levante, et de Me Ribière substituant Me Vaillant, représentant la commune de Bonifacio.

Une note en délibéré présentée par l'association U Levante a été enregistrée le 3 février 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 13 juillet 2006, le conseil municipal de Bonifacio a approuvé le plan local d'urbanisme. Par une délibération du 24 juillet 2007, ledit conseil municipal a approuvé la modification de ce plan. Par l'arrêt n° 07MA03641 du 21 mai 2010, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le plan local d'urbanisme en tant que la délibération précitée du 13 juillet 2006 approuve les zonages suivants : dans le secteur de Rondinara-Fiminiccio, zones AUL1a, AUL3a et une zone UL4 ; dans le secteur Suartone-Lattone Est, zone AUM1 ; dans le secteur Balistra-Cannetto-Pozzoniello, deux zones UL3b ; dans le secteur Santa Manza, une zone NNH ; dans le secteur Paragnano-Finosa, une zone NNH ; dans le secteur de Maggialone, trois zones NL2 ; dans le secteur côtier allant de Marina di Fiori à Pruniccia, toutes les zones NL1 et NL2 ; dans le secteur délimité par Saint Jean au sud à Corcone au nord et vers Falatte à l'Est, les zones UP et AUP et dans le secteur de Falatte, la zone UL3. Puis, par une délibération du 11 février 2011, le conseil municipal a approuvé la révision simplifiée dudit plan, qu'il a ensuite abrogée par une délibération du 23 août 2011. Par délibération du 20 décembre 2013, le conseil municipal de Bonifacio a approuvé la modification du plan local d'urbanisme relative au territoire de l'île de Cavallo que la cour administrative d'appel de Marseille a annulée par son arrêt n° 15MA03849 du 26 septembre 2016. Enfin, par délibération du 2 décembre 2015, le conseil municipal a approuvé la modification simplifiée du plan local d'urbanisme. Par une lettre notifiée à la commune de Bonifacio le 10 avril 2020, l'association U Levante a demandé au maire de saisir le conseil municipal afin d'abroger le plan local d'urbanisme. Du silence de l'administration est née, le 10 juin 2020, une décision implicite de rejet de cette demande. L'association requérante demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Lorsqu'il est saisi de conclusions à fin d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

En ce qui concerne l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

3. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...)* ».

4. Il ressort des pièces du dossier et du site internet de l'Institut national de la statistique et des études économiques, accessible au juge et aux parties, que, d'une part, selon les dernières données disponibles, la population permanente de la commune de Bonifacio comptait 3 189 habitants en 2018 contre 2 872 en 2008, soit une augmentation de 11 % en 10 ans. A cette population s'ajoutent les résidences secondaires qui représentaient 56 % de

l'habitat de la commune en 2018, soit un total de 7 247 habitants cette année-là. D'autre part, il ressort des éléments produits par l'association U Levante et non contestés en défense, que les zones constructibles résultant du plan local d'urbanisme litigieux applicable à la date du présent jugement recouvrant les zones U, AU, NNH, NL1 et NL2 représentent une surface totale de 1 083 hectares, dont 796 hectares non construits. Dès lors, eu égard au taux de rétention foncière applicable aux communes rurales dont Bonifacio fait partie, à la surface moyenne d'un terrain de 1 200 m² par logement et à la taille moyenne des ménages de cette commune en 2018, de 2,3 personnes, l'ensemble des zones constructibles précitées créées par le plan local d'urbanisme permettent d'accueillir 10 500 habitants supplémentaires, soit une augmentation de 60 % de la population de la commune de Bonifacio recensée en 2008. Dès lors, l'association U Levante est fondée à soutenir qu'il existe une disproportion manifeste entre les possibilités de construction offertes par le plan local d'urbanisme litigieux et les besoins en logements dans la commune de Bonifacio. En outre, en dépit de la surface totale des zones constructibles, qui se limite à 7 % de la superficie du territoire communal, en ouvrant à l'urbanisation de vastes secteurs de la commune, le long du littoral et autour de hameaux à l'habitat limité et dispersé, les auteurs du plan local d'urbanisme litigieux ont favorisé un mitage qui ne permet pas d'atteindre les objectifs de développement durable de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, le moyen tiré de l'incompatibilité entre ce plan et les dispositions précitées doit être accueilli.

En ce qui concerne l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

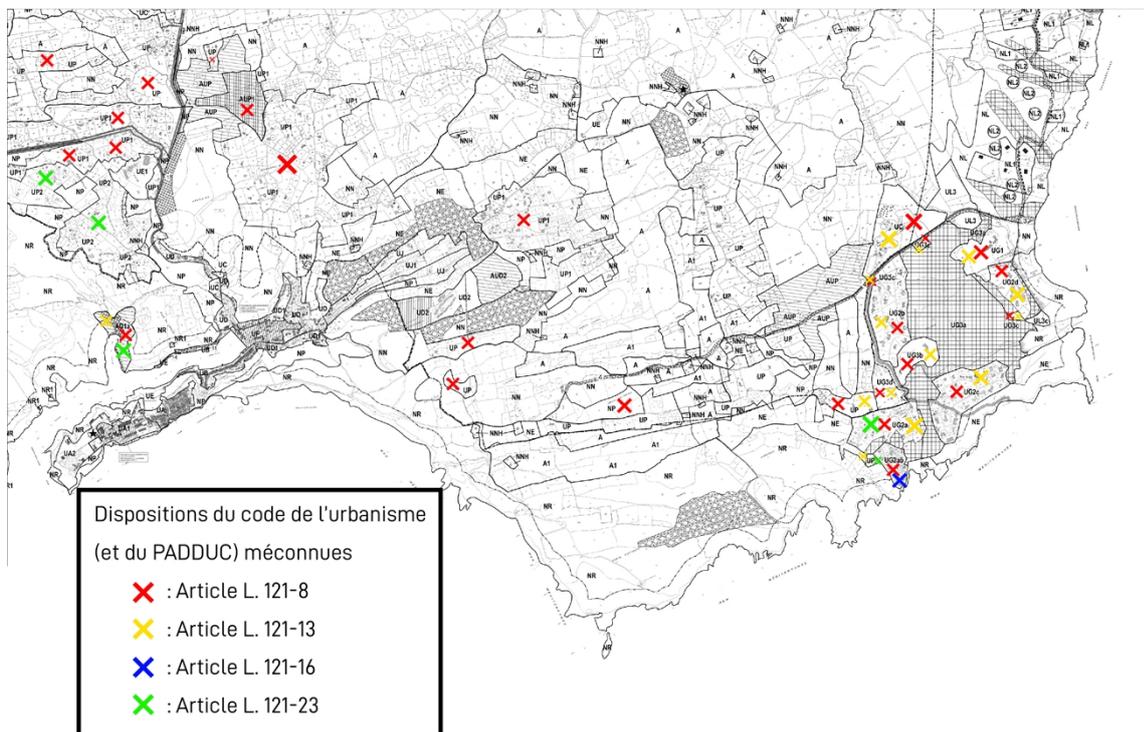
5. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* ». Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

6. Le PADDUC, qui précise les modalités d'application de ces dispositions en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, adopté par la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 de l'Assemblée de Corse, prévoit que, dans le contexte géographique, urbain et socioéconomique de la Corse, une agglomération est identifiée selon des critères tenant au caractère permanent du lieu de vie qu'elle constitue, à l'importance et à la densité significative de l'espace considéré et à la fonction structurante qu'il joue à l'échelle de la micro-région ou de l'armature urbaine insulaire, et que, par ailleurs, un village est identifié selon des critères tenant à la trame et la morphologie urbaine, aux indices de vie sociale dans l'espace considéré et au caractère stratégique de celui-ci pour l'organisation et le développement de la commune. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

S'agissant des zones situées dans les secteurs de la ville, Saint-Julien, Cavallo Morto Est et Sperone :

7. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, accessible au juge comme aux parties, que les deux zones UP et UP1 situées au nord et à l'est de la route territoriale (RT) n° 10 sont composées respectivement d'une seule construction et d'aucune construction. La zone UP1 de Padorelle, au nord du secteur de Saint Julien, accueille un habitat diffus. La zone UP1 de Catarana couvre un vaste espace composé d'un

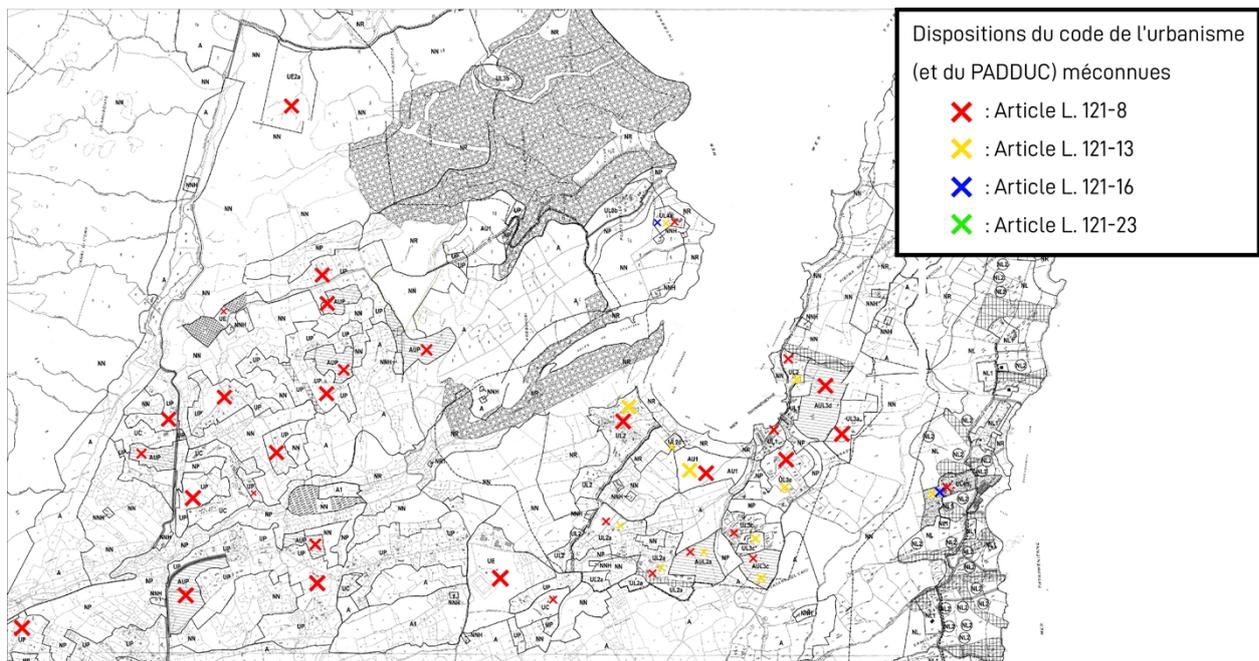
habitat épars. Les deux zones UP de Monte Leone, ainsi que la zone UP de Monte Leone 2 n'accueillent également qu'un habitat dispersé. La zone UP contiguë au secteur de Sperone ne comporte que quelques constructions. La zone UP contiguë au secteur de Ciappili est composée d'une seule parcelle qui n'accueille que trois constructions. La zone UP de Cavallo Morto et la zone UP1, située de part et d'autre de la RT n° 40 comprennent plusieurs constructions qui, par leur nombre limité, leur caractère diffus et leur configuration, ne sauraient être regardées comme formant un village ou une agglomération au sens des dispositions citées aux points 5 et 6. La zone UC de Sperone ne se compose que d'un lotissement et de quelques constructions au Sud. 11 zones UG de Sperone se composent d'un habitat diffus, autour d'un golf, ne pouvant ainsi être regardées comme un village ou une agglomération au sens des dispositions précitées. La zone unique AUP1 est vierge de construction. La zone AU1a du port de La Catenna, vierge de construction, est située dans un vaste espace naturel. Enfin, l'ensemble des zones précitées ne se situe pas en continuité d'un village ou d'une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Il suit de là que le classement de ces zones, figurant sur le plan de zonage n° 4.3.1 du plan local d'urbanisme ci-après, n'est pas compatible avec ces dispositions.



S'agissant des zones situées dans les secteurs de Cala Longa et Sant'Amanza :

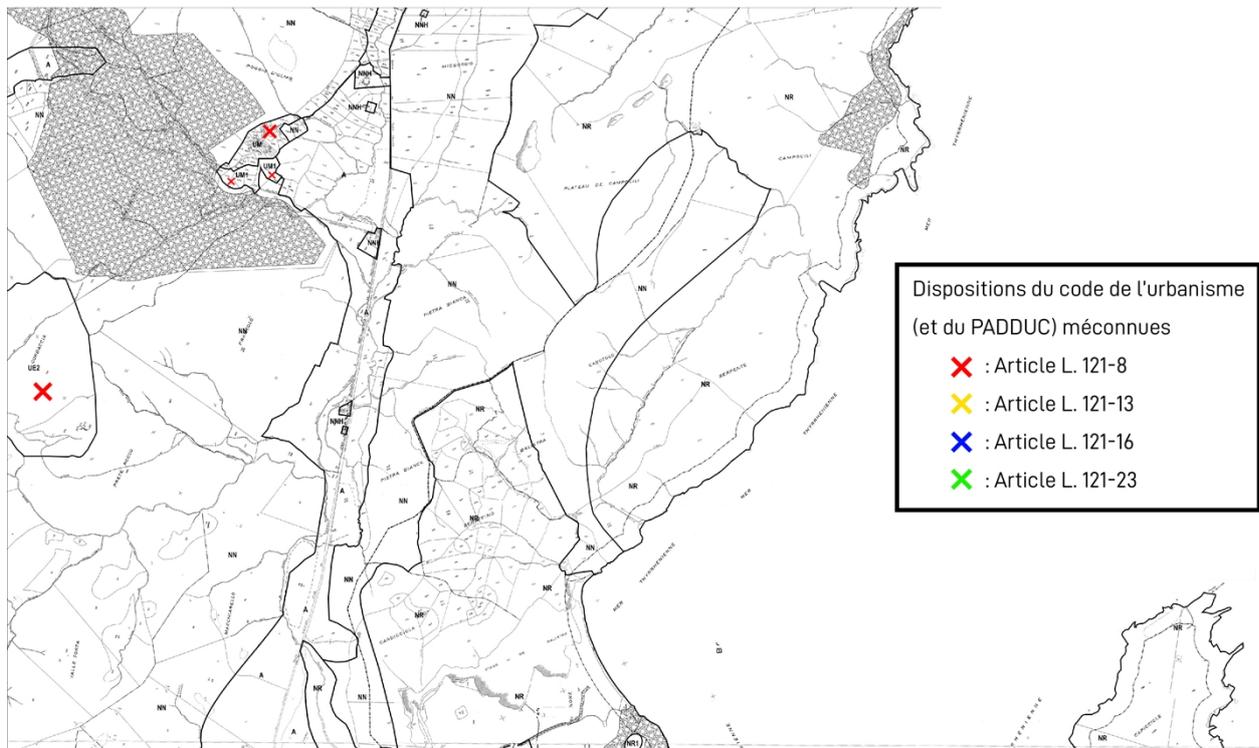
8. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, que la zone UL4a de Sant'Amanza ne comprend que trois constructions. Les zones UL1, UL2, UL3 et UL4 de Sant'Amanza se composent d'un habitat diffus et limité à quelques constructions. La zone UL4b de Cala Longa comprend un ensemble de constructions qui, par leur nombre et leur configuration ne peuvent être regardées comme formant un village ou une agglomération au sens des dispositions citées aux points 5 et 6. Les trois zones UP du Centre-Sud ne comprennent que quelques constructions éparses. Les huit zones UP situées au sud-ouest de Sant'Amanza se composent chacune d'un habitat épars. La zone UP de Cavallo

Morto, située au Sud-Ouest du plan de zonage précité, se compose d'un habitat éparé et limité. Les deux zones UE de Sant'Amanza sont couvertes de quelques constructions éparées pour la première et de terrains vierges de construction pour la seconde. La zone UE2a de Sant'Amanza est vierge de construction. Il en va de même de la zone AU1 de Gurgazu. Les zones AUL2a et AUL3c de Gurgazu comprennent quelques constructions. La zone AUL3d de Sant'Amanza est vierge de construction. Les trois zones AUP situées au nord-ouest de Sant'Amanza et les trois zones AUP situées à l'ouest de Sant'Amanza ne se composent que d'un habitat éparé. Enfin, l'ensemble des zones précitées ne se situent pas en continuité d'un village ou d'une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Il suit de là que le classement de ces zones, délimitées par le plan de zonage n° 4.3.2 du plan local d'urbanisme ci-après, n'est pas compatible avec ces dispositions.



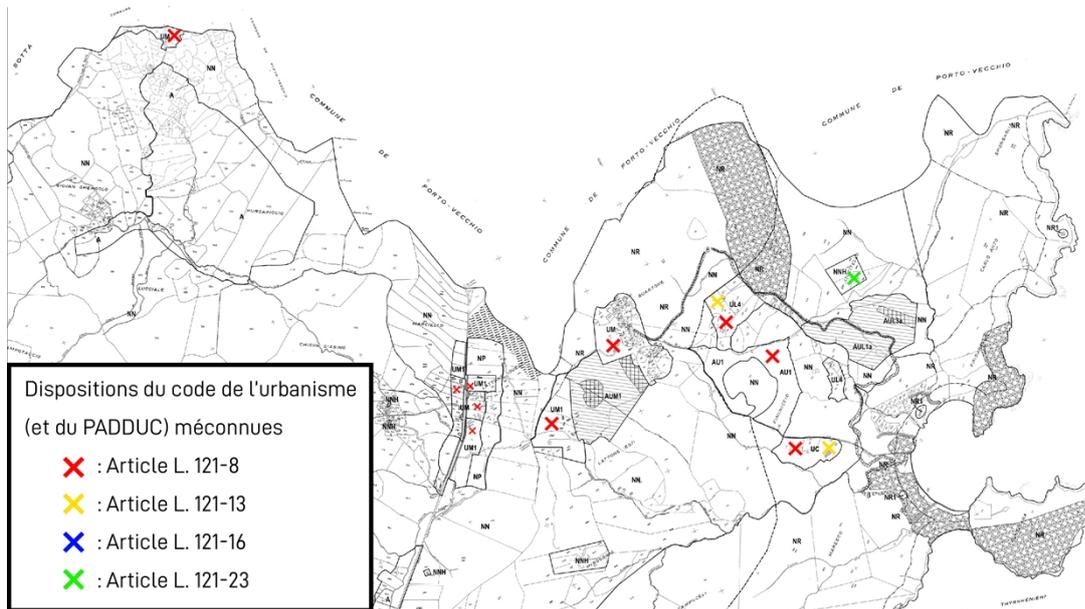
S'agissant des zones situées dans le secteur de Balistra et Francologgio d'Olmo :

9. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, que, d'une part, la zone UM et les deux zones UM1 de Poggio d'Olmo ne comportent qu'un groupe de quelques constructions éparées qui ne se situent en continuité d'aucun village ou agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. D'autre part, la zone UE2 de Borbaccia et Stencia, destinée à accueillir un centre d'enfouissement des ordures ménagères, est vierge de toute construction. Il suit de là que le classement de ces zones, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.3 du plan local d'urbanisme litigieux ci-après, n'est pas compatible avec ces dispositions.



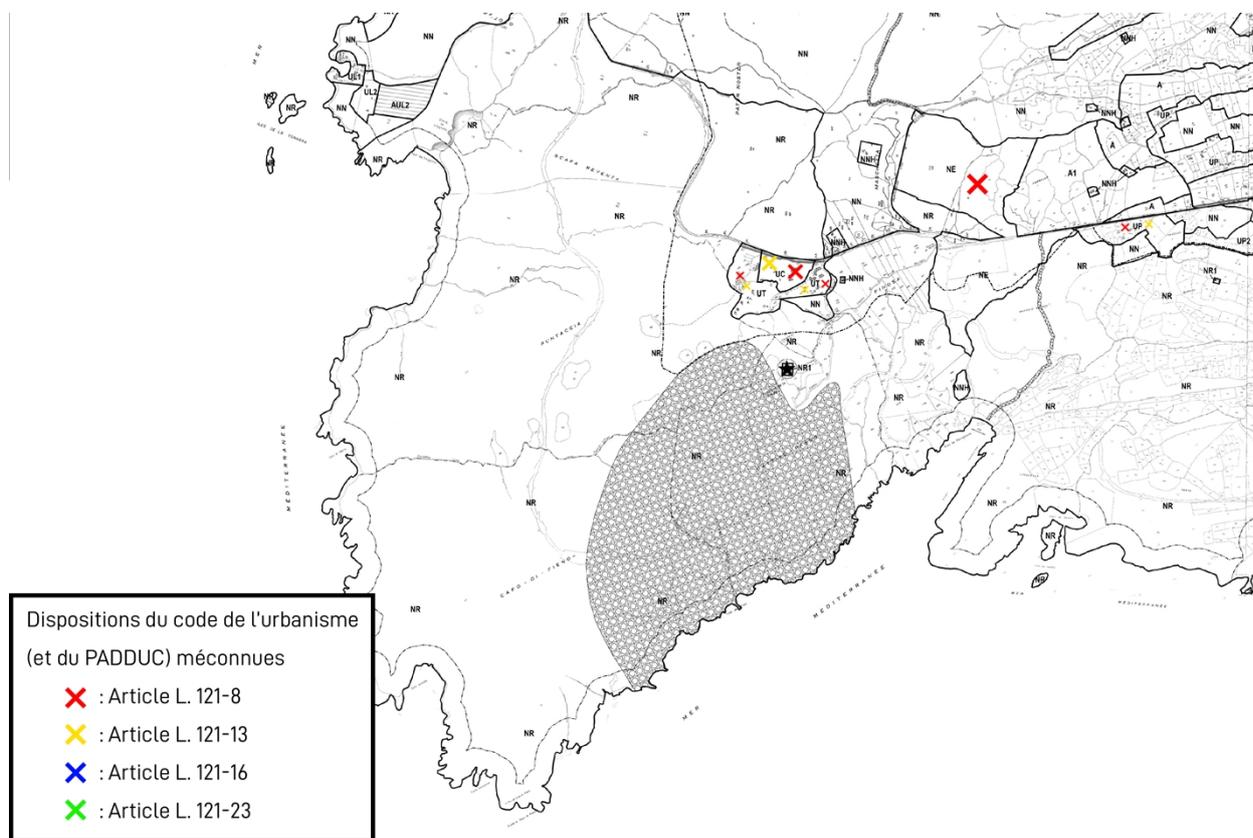
S'agissant des zones situées dans les secteurs de Suartone, Rondinara et Chiova d'Asinu :

10. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, que la zone UM au Nord-Ouest du plan précité et au sud du secteur de Petra Longa Salvini ne comporte aucune construction. Les zones UM et UM1 de Chiova d'Asino n'accueillent qu'un ensemble de quelques constructions. La zone UM1 au sud-ouest de Suartone comportent quelques constructions éparses. La zone UM de Suartone comprend un groupe d'une vingtaine de constructions, ainsi que la zone UL4 de Rondinara. La zone UC de Rondinara ne se composent que de quelques constructions éparses. La zone AU1 de Fiminiccio est vierge de toute construction. Ces zones ne se situent elles-mêmes en continuité d'aucun village ou agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Dès lors, le classement de ces zones, telles que délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.4 du plan local d'urbanisme litigieux ci-après, n'est pas compatible avec ces dispositions.



S'agissant des zones situées dans les secteurs de Trinité, Tonara, Cavallo Morto Ouest :

11. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, que les zones UC et UT de Maschetta ne se composent que d'un habitat éparé. La zone UP de Padollo ne comprend qu'un groupe d'une dizaine de constructions. Enfin, la vaste zone NE de Maschetta, dont le règlement du plan local d'urbanisme autorise notamment des constructions, ouvrages ou travaux relatifs à des équipements techniques liés aux réseaux à un service d'intérêt collectif, est vierge de toute construction. Ces zones ne se situant elles-mêmes en continuité d'aucun village ou agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC, le classement de ces zones, telles que délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.5 du plan local d'urbanisme litigieux ci-après, n'est pas compatible avec ces dispositions.



S'agissant des zones situées dans les secteurs de Cavallo – Sapparelli :

12. Il ressort des pièces du dossier, notamment des vues aériennes du site Géoportail, que les deux zones UM1 de Sapparelli ne comprennent que quelques constructions dispersées. Les zones UL2b de l'île de Cavallo ne se composent que d'un habitat dispersé, seul le secteur du port comportant un habitat plus dense mais insuffisamment nombreux pour être regardé comme constituant un village ou une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Ces zones ne se situent elles-mêmes en continuité d'aucun village ou agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Ainsi, le classement de ces zones, telles que délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.8 du plan local d'urbanisme litigieux, n'est pas compatible avec ces dispositions.



En ce qui concerne l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

13. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. (...)* ». Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

14. Le PADDUC, qui précise les modalités d'application de ces dispositions en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, prévoit que les espaces proches du rivage sont identifiés en mobilisant des critères liés à la distance par rapport au rivage de la mer, la configuration des lieux, en particulier la covisibilité avec la mer, la géomorphologie des lieux et les caractéristiques des espaces séparant les terrains considérés de la mer, ainsi qu'au lien paysager et environnemental entre ces terrains et l'écosystème littoral. Par ailleurs, le PADDUC prévoit que le caractère limité de l'extension doit être déterminé en mobilisant des critères liés à l'importance du projet par rapport à l'urbanisation environnante, à son implantation par rapport à cette urbanisation et au rivage et aux caractéristiques et fonctions du bâti et son intégration dans les sites et paysages. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

15. En premier lieu, la zone UP de Sperone, de la zone UP de Ciappili, des zones UC et UG de Sperone, et de la zone AU1a de La Catenna, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.1 du document graphique du plan local d'urbanisme ci-dessus, correspondent à des

espaces, proches du rivage, qui ne peuvent être regardés comme urbanisés, soit qu'ils n'accueillent aucune construction, soit que celles qui y sont implantées le sont de manière éparse. Ainsi, le classement de ces espaces est de nature à entraîner l'ouverture à la construction de zones non urbanisées et, par suite, une extension non limitée de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme citées au point 13.

16. En deuxième lieu, le classement des zones de Sant'Amanza, les zones UL1, UL2, UL3, UL4 UL4a, AU1 et AUL3d de Sant'Amanza et la zone UL4b de Cala Longa, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.2 du document graphique du plan local d'urbanisme ci-dessus et situées dans des espaces proches du rivage, doivent, pour les mêmes motifs, être regardées comme une extension non limitée de l'urbanisation au sens des mêmes dispositions.

17. En troisième lieu, le classement des zones UL4 et UC de Rondinara, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.4 du document graphique du plan local d'urbanisme ci-dessus, qui se situent dans des espaces proches du rivage, entraîne, pour les mêmes motifs que ceux indiqués au point 15, une extension non limitée de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-13.

18. En quatrième lieu, le classement des zones UC et UT de Maschetta et la zone UP de Padollo, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.5 du document graphique du plan local d'urbanisme ci-dessus, est également de nature à entraîner une extension non limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

19. En cinquième lieu, les zones UL2b de Cavallo, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.8 du document graphique du plan local d'urbanisme ci-dessus, sont susceptibles d'entraîner une extension non limitée de l'urbanisation pour les motifs indiqués au point 15.

20. Dès lors, à supposer même que l'ouverture à l'urbanisation permise dans ces zones soit justifiée et motivée par le plan local d'urbanisme de Bonifacio, l'association U Levante est fondée à soutenir qu'un tel classement, qui a pour effet de permettre l'extension non limitée de l'urbanisation, n'est pas compatible avec les dispositions précitées de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

En ce qui concerne l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme :

21. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux (...)* ».

22. Le PADDUC formule quatre critères, à appliquer cumulativement, pour déterminer le caractère urbanisable d'une parcelle ou d'une unité foncière située dans la bande de cent mètres et tenant à sa taille limitée, à son inclusion au sein d'un espace urbanisé lui-même inclus dans l'enveloppe urbaine d'un village ou d'une agglomération, à sa situation en continuité immédiate avec des parcelles bâties, et enfin à la préservation du paysage environnant. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

23. En premier lieu, Il ressort des pièces du dossier que la zone UG2ab de Sperone, indiquée sur le plan de zonage n° 4.3.1 du plan local d'urbanisme ci-dessus, en tant qu'elle se trouve dans la bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux, est couverte par un groupe de constructions qui, par leur nombre, n'est pas

constitutif d'une agglomération ou d'un village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

24. En deuxième lieu, il en va de même de la partie est de de la zone UL4a de Sant'Amanza et de la partie sud de la zone UL4b de Cala Longa situées dans la bande littorale de 100 mètres, délimitées dans le plan de zonage n° 4.3.2 du plan local d'urbanisme ci-dessus, qui, ainsi qu'il a été dit au point 8, ne figurent pas en continuité d'une agglomération ou d'un village.

25. En troisième lieu, les zones UL2b de l'île de Cavallo, définies dans le plan de zonage n° 4.3.8 du plan local d'urbanisme ci-dessus, ne sont pas davantage situées en continuité d'une agglomération ou d'un village, ainsi qu'il a été dit au point 12.

26. Dès lors, l'association requérante est fondée à soutenir que l'ouverture à l'urbanisation des zones précitées, en tant qu'elles sont situées dans la bande littorale des cent mètres, n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

En ce qui concerne l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme :

27. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages* ». En application de ces dispositions, l'article R. 121-4 du même code dresse la liste des espaces qui doivent être préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique. Aux termes du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales : « *Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme sur les zones littorales et du chapitre II du titre II du livre Ier du même code sur les zones de montagne. / Les dispositions du plan qui précisent ces modalités sont applicables aux personnes et opérations qui sont mentionnées, respectivement, aux articles L. 121-3 et L. 122-2 dudit code* ».

28. Si le PADDUC adopté par délibération n° 15/235 de l'Assemblée de Corse du 2 octobre 2015, et l'annexe 7 à ce plan, approuvée par la délibération n° 15/236 de l'Assemblée de Corse du même jour, prise en application des dispositions précitées du I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, ont entendu préciser la localisation des espaces à protéger en application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme sur le territoire des communes où s'appliquent ces dispositions en Corse, il résulte des termes mêmes de la partie 1.3 du livret IV du PADDUC relatif aux orientations réglementaires que le trait de contour des espaces ainsi délimités sur la carte n° 9, qui représente une bande de cent mètres n'a pas vocation à délimiter avec précision ces espaces. Il

appartient ainsi aux documents locaux d'urbanisme d'identifier, chacun à son échelle, les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral en fonction des critères prévus par le code de l'urbanisme et des éventuels éléments mentionnés dans les fiches de l'annexe 7 du PADDUC, en fixant la limite de chaque espace de part et d'autre de la ligne médiane de ce trait comme le prescrit le paragraphe 1.3 du livret IV.

29. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment de la carte n° 9 et des fiches de l'annexe 7 du PADDUC, qu'une partie de la zone UP de Sperone est située à l'intérieur du trait de contour de l'espace remarquable ou caractéristique du littoral corse identifié par la fiche n° 2A58 du PADDUC. Une partie de la zone UP2 au sud de la RT 10 et la totalité de la zone AU1a du port de La Catenna sont situées à l'intérieur du trait de contour de l'espace remarquable ou caractéristique du littoral corse identifié par la fiche n° 2A57 du PADDUC. La zone AU1 de Fiminiccio figure en totalité à l'intérieur du trait de contour de l'espace remarquable ou caractéristique du littoral corse identifié par la fiche n° 2A67 du PADDUC. Ces zones sont représentées dans le plan de zonage n° 4.3.1 du plan local d'urbanisme ci-dessus.

30. En deuxième lieu, la zone NNH de Rondinara / Liccitulo, figurant dans le plan de zonage n° 4.3.4 du plan local d'urbanisme ci-dessus, est entièrement située à l'intérieur du trait de contour de l'espace remarquable ou caractéristique du littoral corse identifié par la fiche n° 2A68 du PADDUC.

31. En troisième lieu, les zones UL2b de l'île de Cavallo, indiquées dans le plan de zonage n° 4.3.8 du plan local d'urbanisme ci-dessus, sont situées en partie à l'intérieur du trait de contour de l'espace remarquable ou caractéristique du littoral corse identifié par la fiche n° 2A60 du PADDUC.

32. Il résulte de ce qui précède que le classement en zone constructible du plan local d'urbanisme des secteurs précités, en tant qu'ils se situent dans la bande littorale de 100 mètres, n'est pas compatible avec les dispositions précitées de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

En ce qui concerne les prescriptions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques agricoles :

33. Aux termes de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales :
« I. – La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse. / Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. / Il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique. / Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives. / La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse

dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11 (...) III. – Les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les schémas de secteur, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, notamment dans la délimitation à laquelle ils procèdent des zones situées sur leur territoire et dans l'affectation qu'ils décident de leur donner, compte tenu respectivement de la localisation indiquée par la carte de destination générale des différentes parties du territoire de l'île et de la vocation qui leur est assignée par le plan ». D'autre part, aux termes du II de l'article L. 4424-11 du même code : « Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties, le cas échéant, de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse. / En l'absence de schéma de cohérence territoriale, de plan local d'urbanisme, de schéma de secteur, de carte communale ou de document en tenant lieu, les dispositions du plan relatives à ces espaces sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au code de l'urbanisme ».

34. Il résulte des dispositions précitées que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec les orientations et objectifs fixés par le PADDUC, même si ce document est par ailleurs habilité à fixer des normes prescriptives s'agissant des modalités d'application du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme sur les zones littorales et du chapitre II du titre II du livre Ier du même code sur les zones de montagne. Si les objectifs fixés par le PADDUC peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme, 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 du PADDUC mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'il définit. Ainsi, pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec le PADDUC, 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'il impose, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

35. Il résulte de la délibération n° 20/149 de l'Assemblée de Corse du 5 novembre 2020 approuvant la modification n° 1 du PADDUC que l'objectif de protection et de maintien a été porté à 101 844 hectares de terres cultivables et à potentialité agropastorale, ainsi que les terres cultivables équipées d'un équipement public d'irrigation ou en projet d'équipement, au titre des espaces stratégiques. Cette délibération donne, à titre indicatif, les surfaces concernées par commune, mentionnant, pour la commune de Bonifacio, une surface de 1 158 hectares. En outre, cette délibération arrête la carte des espaces stratégiques agricoles, permettant de déterminer ou de délimiter ces espaces. Il appartient ainsi aux auteurs des documents d'urbanisme de délimiter des espaces stratégiques agricoles et de les classer en zone agricole ou naturelle en veillant à assurer la compatibilité de leur document avec l'objectif fixé par le PADDUC.

36. Il ressort des pièces du dossier, notamment de la carte n° 9 des ESA du PADDUC et des plans de zonage du plan local d'urbanisme litigieux, et n'est pas contesté en défense, que les zones UP et UP1 au Nord et à l'Est de la RT, la zone UP1 de Catarana, la zone UP1 de Padorelle au nord de Saint Julien, la zone UP contiguë à Sperone, la zone UP1 de part et d'autre de la RT10, la zone AUP1, la zone AUD2 de Monte Leone, les zones UL2A et UL3C de Sant'Amanza, la zones UP du Centre-Sud, les zones UP au sud-ouest de Sant'Amanza, la zone UP de Cavallo Morto, la zone UE de Sant'Amanza, les trois zones AUP au nord-ouest de Sant'Amanza, les trois zones AUP à l'ouest de Sant'Amanza, les zones UM et UM1 de Poggio d'Olmo, les zones UM et UM1 de Chiova d'Asino et la zone UM1 de Saparelli se situent en tout ou partie au sein d'espaces stratégiques agricoles pour une surface totale de 168 hectares. Par ailleurs, il n'est ni établi ni même allégué en défense que le plan local d'urbanisme litigieux aurait classé en zone non constructible d'autres terrains présentant les caractéristiques des espaces stratégiques agricoles au sens des prescriptions précitées du PADDUC. Il suit de là qu'en permettant que plus de 14 % de la surface totale des espaces stratégiques agricoles de la commune soient ouverts à l'urbanisation, le plan local d'urbanisme de Bonifacio s'écarte de façon trop importante de l'objectif de 1 158 hectares fixé par le PADDUC. Dans ces conditions, l'association U Levante est fondée à soutenir que le plan local litigieux n'est pas compatible avec ce plan.

37. Il résulte de tout ce qui précède que le refus implicite du maire de Bonifacio de saisir le conseil municipal d'une demande d'abrogation du plan local d'urbanisme doit être annulé, sans qu'il apparaisse que l'effet rétroactif de l'annulation soit de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

38. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé par l'association requérante n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision implicite de rejet litigieuse.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

39. L'annulation, par le présent jugement, de la décision implicite de rejet du maire de Bonifacio du 10 juin 2020 implique nécessairement qu'il inscrive à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal l'abrogation du plan local d'urbanisme dans sa totalité. Il suit de là qu'il y a lieu d'enjoindre au maire de saisir le conseil municipal à cette fin, dans un délai de trois mois à compter de la date du présent jugement. En revanche, cette annulation n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint à l'autorité compétente de procéder à un classement particulier des zones déclarées illégales par le présent jugement. En outre, dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas nécessaire d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

40. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bonifacio une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association U Levante et non compris dans les dépens. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association requérante, qui ne succombe pas à l'instance, verse à la commune de Bonifacio une quelconque somme au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet du maire de Bonifacio du 10 juin 2020 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Bonifacio de saisir le conseil municipal de la commune afin d'abroger le plan local d'urbanisme dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Bonifacio versera à l'association U Levante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association U Levante et à la commune de Bonifacio.

Copie pour information en sera transmise au préfet de la Corse-du-Sud.

Délibéré après l'audience du 3 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Thierry Vanhullebus, président,
M. Jan Martin, premier conseiller,
Mme Pauline Muller, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2022.

Le rapporteur,

Signé

J. MARTIN

Le président,

Signé

T. VANHULLEBUS

La greffière,
Signé

R. ALFONSI

La République mande et ordonne au préfet de la Corse-du-Sud en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

La greffière,

R. ALFONSI