

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 1800914

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Goursaud
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bastia

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2019
Lecture du 10 octobre 2019

68-01-01-01

68-01-01-01-01

68-01-01-01-03-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés respectivement les 28 août et 15 octobre 2018, M. M., représenté par Me Claoué-Heylliard, avocate, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 31 mai 2018 par laquelle le conseil municipal de Sisco a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler la délibération du 31 mai 2018 en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées section E n°s 7, 12, 13 et 17 en zone Nh, les parcelles cadastrées section E n°s 29, 64 et 75 en zone A et les parcelles cadastrées section E n°s 27, 28, 37 et F n°s 196, 197, 198, 200, 201 et 698 en zone As ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Sisco une somme de 5 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi qu'une somme de 7 500 euros au titre des frais de géomètre engagés.

.....

Par des mémoires en défense enregistrés les 27 septembre 2018 et 9 novembre 2018, la commune de Sisco, représentée par son maire en exercice, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de M. M. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
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 M. François Goursaud, conseiller,
- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public,
- les observations de Me Ivaldi, subsituant Me Claoué-Heylliard, avocat de M. M., et du maire de Sisco, représentant la commune.

Des notes en délibéré présentées pour M. M. ont été enregistrées les 20 et 30 septembre 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 18 mai 2015, le conseil municipal de la commune de Sisco a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. Par une délibération complémentaire du 4 octobre 2016, le bilan de la concertation et le projet de plan ont été arrêtés. Puis par une délibération du 31 mai 2018 dont M. M. demande l'annulation, le conseil municipal a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de caractère exécutoire de la délibération du 18 mai 2015 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme :

2. Aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : *« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature »*. L'article L. 2131-2 du même code prévoit que cette obligation de transmission vaut pour les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du même code.

3. La commune de Sisco ne justifie pas que la délibération du 18 mai 2015 aurait été transmise au contrôle de légalité. Toutefois, le défaut de transmission d'un acte pris par une autorité communale au représentant de l'Etat est sans incidence sur sa légalité et fait

seulement obstacle à ce qu'il devienne exécutoire. Par suite, le moyen tiré du défaut de transmission de cette délibération au contrôle de légalité est, en tout état de cause, inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de la définition des objectifs :

4. Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération du 18 mai 2015 : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet (...)* ». L'article L. 300-2 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération du 18 mai 2015, dispose que : « *I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : / a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme / (...)* ». Il est précisé au cinquième alinéa du I du même article, applicable au présent litige, que : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution* ».

5. Il résulte de ces dispositions que l'adoption ou la révision du plan local d'urbanisme doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation. Si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Ainsi que le prévoit l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent par ailleurs invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé.

6. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que le moyen tiré de ce que la délibération du 18 mai 2015 prescrivant la révision valant élaboration du plan local d'urbanisme, à défaut de définir précisément les objectifs poursuivis par cette révision, méconnaît l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, est sans incidence sur la légalité de la délibération en litige du 31 mai 2018 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'irrégularité dans la convocation des conseillers municipaux, de l'insuffisance du rapport de présentation, de l'incohérence du plan local d'urbanisme avec le projet d'aménagement et de développement durable, et des modifications du projet postérieures à l'enquête publique :

7. En se bornant à soutenir qu'il n'est pas établi que les conseillers municipaux aient été régulièrement convoqués aux séances des 15 mai 2015 et 31 mai 2018 et qu'ils aient reçu une information préalable suffisante pour délibérer de manière éclairée sur le projet de plan local d'urbanisme, sans apporter d'autre élément, le requérant n'assortit pas son moyen, qui est fondé sur des hypothèses, de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. De même, M. M. se borne à indiquer que « le rapport de présentation est insuffisant au regard de exigences de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme », que le plan approuvé est entaché d'incohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable et qu'il aurait été « substantiellement modifié par rapport au projet soumis à enquête publique », sans davantage développer ces moyens qui sont ainsi dépourvus des précisions permettant au juge d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne la consultation des personnes publiques associées :

8. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur le 4 octobre 2016, à la date de la délibération arrêtant le projet de plan local d'urbanisme : « (...) dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (...). Ces personnes et cette commission donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables. / (...) ». Aux termes de l'article L. 121-4 du même code, repris aujourd'hui à l'article L. 132-9 : « I. - 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 et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration (...) des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III. / 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. (...) / III. - 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 ; / (...) ». Enfin aux termes de l'article L.153-17 : « Le projet de plan arrêté est également soumis à leur demande : 1° Aux communes limitrophes ; 2° Aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés ; 3° A la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime ».

9. Il ressort des termes mêmes de la délibération attaquée que l'ensemble des personnes publiques associées ont été régulièrement consultées sur le projet de plan. Cette délibération vise notamment les avis favorables rendus par les services de l'Etat le 27 décembre 2016, le conservatoire botanique national de Corse le 13 décembre 2016, la chambre d'agriculture de la Haute-Corse le 15 décembre 2016 et la collectivité de Corse le 9 janvier 2017. La seule circonstance qu'elle vise « l'absence de réponse des autres personnes

publiques associées » n'est pas, à elle seule, de nature à établir que la commune n'aurait pas procédé à l'ensemble des consultations requises. Dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation des personnes publiques associées doit être écarté.

En ce qui concerne la publicité de l'avis d'ouverture d'enquête publique :

10. Aux termes du I de l'article R. 123-11 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *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, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête* ». Aux termes du V de ce même article : « *En outre, dans les mêmes conditions de délai et de durée, et sauf impossibilité matérielle justifiée, le responsable du projet procède à l'affichage du même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet* ».

11. Il ressort des pièces du dossier, et il n'est du reste pas contesté, que les formalités d'affichage et de publication de l'avis d'ouverture d'enquête publique prescrites par les dispositions précitées de l'article R. 123-11 du code de l'environnement ont bien été respectées. Si M. M. soutient que cette publicité n'était pas suffisante pour informer les propriétaires de résidences secondaires qui n'habitent pas en Corse, ni les dispositions précitées de l'article R. 123-11 du code de l'environnement, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'imposaient à la commune de Sisco d'informer nominativement chaque propriétaire de l'ouverture de cette enquête. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que l'ensemble du dossier de l'enquête publique était consultable sur le site internet de la mairie. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisante diffusion de l'avis d'ouverture de l'enquête publique et du défaut d'information des propriétaires non-résidents ne peut être accueilli.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de droit affectant l'annexe 4 du règlement :

12. En se bornant à faire valoir que la référence faite, dans l'annexe 4 au règlement du plan local d'urbanisme, au « schéma directeur des structures agricoles du département de la Corse-du-Sud » est entaché d'une erreur de droit dans les textes applicables, M. M. n'assortit pas son moyen des précisions textuelles permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne le zonage :

13. Aux termes de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Les zones urbaines sont dites " zones U ". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». Aux termes de l'article R. 151-22 du même code : « *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* ». Enfin, aux termes de l'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 ».

14. 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. 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.

S'agissant du classement des parcelles cadastrées section E n°s 7, 12, 13 et 17 en zone Nh :

15. Le plan local d'urbanisme de Sisco classe les parcelles cadastrées section E n°s 7, 12, 13 et 17 en zone Nh correspondant, selon le règlement de cette zone, à une zone naturelle comportant une urbanisation existante et où l'aspect végétalisé des sites doit être préservé. Il ressort des pièces du dossier que ces parcelles sont incluses dans un vaste secteur naturel et agricole éloigné des parties urbanisées de la commune et comprenant quelques constructions éparses, notamment sur les parcelles n° 6, 8 et 14. Par ailleurs, les auteurs d'un plan local d'urbanisme 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. Le requérant ne saurait, dans ces conditions, se prévaloir utilement du classement de ses parcelles en zone UA constructible du plan d'occupation des sols antérieur ni, par suite, d'une perte de la valeur vénale de leurs terrains liée à une modification de ce classement. Dans ces conditions, en classant les parcelles en litige en secteur Nh, excluant toute urbanisation intensive en cohérence avec les caractéristiques du milieu où elles se trouvent, les auteurs du plan attaqué n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant du classement des parcelles cadastrées section E n°s 29, 64 et 75 en zone A :

16. Le plan local d'urbanisme de Sisco classe les parcelles cadastrées section E n°s 29, 64 et 75 en zone A correspondant, selon le règlement de cette zone, à une zone agricole, équipée ou non, à préserver en raison du potentiel agronomique, biologique et économique des terres agricoles. D'une part, et ainsi qu'il a été dit précédemment, la circonstance que ces parcelles étaient auparavant classées en zone constructible du document d'urbanisme antérieur et qu'il en résulte une perte de leur valeur vénale est sans incidence sur la légalité de ce classement. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que les terrains litigieux ne sont pas bâtis et sont inclus dans un secteur de la commune qui a conservé un caractère essentiellement rural. Le classement retenu en zone agricole de cette partie du tènement qui s'étend au sud vers un vaste espace agricole et naturel, est en outre cohérent avec la volonté des auteurs du plan de lutter contre l'étalement urbain et de préserver les coupures vertes entre les hameaux. Ainsi, alors même que ces terrains ne seraient pas cultivés et ne présenteraient pas une forte potentialité agricole, les auteurs du plan local d'urbanisme de Sisco n'ont pas davantage commis d'erreur manifeste d'appréciation en les classant en zone agricole.

S'agissant du classement des parcelles cadastrées section E n°s 27, 28, 37 et F n°s 196, 197, 198, 200, 201 et 698 en zone As :

17. Le plan local d'urbanisme de Sisco classe les parcelles cadastrées section E n°s 27, 28, 37 et F n°s 196, 197, 198, 200, 201 et 698 en zone As correspondant, selon le règlement de cette zone, à une zone agricole comprise dans les espaces stratégiques du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et identifiée selon les critères alternatifs suivant : son caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et son potentiel agronomique ou son caractère cultivable et son équipement par des infrastructures d'irrigation ou un projet d'équipement structurant d'irrigation. Il ressort des pièces du dossier que ces parcelles sont dépourvues de toute construction à l'exception de la parcelle F 698 où est construite une piscine et qu'elles s'insèrent dans un vaste espace à dominante rurale. La seule circonstance que ces parcelles s'insèrent au sein d'une même unité foncière desservie en réseaux qui s'inscrit en prolongation de la parcelle 195 classée en zone urbaine et où se situe la maison d'habitation du requérant n'est pas de nature à faire regarder leur classement en zone agricole comme étant entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que ce compartiment rural se distingue nettement de l'îlot de constructions situé plus à l'est. De même, et ainsi qu'il a été dit précédemment, la circonstance que ces parcelles étaient auparavant classées en zone constructible du document d'urbanisme antérieur et qu'il en résulte une perte de leur valeur vénale est sans incidence sur la légalité de ce classement.

18. En revanche, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de géomètre-expert en date du 10 octobre 2018 que les parcelles cadastrées section E n°s 17, 27, 29 et 37 et section F n° 698 possèdent une pente moyenne largement supérieure à 15 %. Dès lors, le requérant est fondé à soutenir que le classement de ces parcelles en zone As du plan local d'urbanisme est, compte tenu de leur caractère non cultivable, entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne le moyen tiré du détournement de pouvoir :

19. En se bornant à soutenir que le classement des zones agricoles du plan n'a été réalisé que dans le but de satisfaire l'objectif fixé par le PADDUC de 215 hectares d'espaces stratégiques agricoles à identifier sur le territoire communal, le requérant n'établit pas l'existence du détournement de pouvoir qu'il invoque.

20. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération attaquée doit être annulée en tant seulement qu'elle classe en zone As les parcelles cadastrées section E n°s 17, 27, 29 et 37, ainsi que la parcelle cadastrée section F n° 698.

Sur les frais liés au litige :

21. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

22. Les dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. M., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Sisco demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Sisco une somme de 2 000 euros à verser à M. M. sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 31 mai 2018 par laquelle le conseil municipal de Sisco a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune est annulée en tant qu'elle classe en zone As les parcelles cadastrées section E n°s 17, 27, 29 et 37, ainsi que la parcelle cadastrée section F n° 698.

Article 2 : La commune de Sisco versera à M. M. la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions de la commune de Sisco présentées au titre de l'article L. 761-1 sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. M. et à la commune de Sisco. Copie en sera transmise pour information au préfet de la Haute-Corse et à la collectivité de Corse.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Bernard Chemin, président,
M. Timothée Gallaud, premier conseiller,
M. François Goursaud, conseiller.

Lu en audience publique, le 10 octobre 2019.

Le rapporteur,

F. GOURSAUD

Le président,

B. CHEMIN

La greffière,

H. MANNONI

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Corse en ce qui la concerne et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière,

H. MANNONI