

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 1800989

ASSOCIATION U LEVANTE

M. Timothée Gallaud
Rapporteur

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2019
Lecture du 10 octobre 2019

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés respectivement les 24 septembre 2018, 1^{er} mars et 30 juin 2019, l'association U Levante, représentée par Me Busson, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 13 juillet 2018, modifiée par délibération du 30 novembre 2018, par laquelle le conseil municipal de Propriano a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Propriano une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Par des mémoires en défense enregistrés les 18 janvier 2019 et 5 juin 2019, la commune de Propriano, représentée par Me Muscatelli, avocat, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association U Levante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de M. Timothée Gallaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public ;
- et les observations de Me Santoni, substituant Me Muscatelli, avocat de la commune de Propriano.

Une note en délibéré et des pièces ont été présentées pour la commune de Propriano respectivement le 26 septembre 2019 et le 30 septembre 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 13 juillet 2018, le conseil municipal de Propriano a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par une seconde délibération du 30 novembre 2018, adoptée après que le préfet a adressé une lettre d'observations au maire de Propriano, le conseil municipal a modifié la première délibération. L'association U Levante demande au tribunal d'annuler la délibération du 13 juillet 2018 ainsi modifiée par celle du 30 novembre 2018, et doit ainsi être regardée comme demandant l'annulation des deux délibérations.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, applicable sur le territoire de la commune de Propriano, dans sa rédaction applicable à la date des décisions attaquées : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». 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 qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

3. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (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, 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'il 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. Le PADDUC prévoit par ailleurs la possibilité de permettre le renforcement et la structuration, sans extension de l'urbanisation, des espaces urbanisés qui ne constituent ni une agglomération ni un village ainsi caractérisés, sous réserve qu'ils soient identifiés et délimités dans les documents d'urbanisme locaux. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

4. Le lieu-dit « Brindigaccia », qui comporte moins d'une dizaine de maisons, implantées de façon dispersée, et est entourée de vastes espaces vierges de toute urbanisation, ne saurait être regardé comme constituant un village ou une agglomération au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC. Les constructions implantées au lieu-dit « Travaletto » sont pour la plupart conçues pour accueillir des activités artisanales et industrielles. Si ce groupe de constructions comprend quelques maisons individuelles, cet ensemble, dont il n'apparaît pas qu'il présenterait un caractère stratégique pour l'organisation et le développement de la commune, ne saurait être regardé comme une agglomération au sens des mêmes dispositions du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC, et ne présente pas davantage, compte tenu de sa trame et de sa morphologie, les caractéristiques d'un village au sens de ces dispositions. De même, le lieu-dit « Tivolaggio » ne comprend qu'une vingtaine de constructions implantées de façon dispersée et, pour les mêmes raisons, ne saurait être regardé comme constituant un village ou une agglomération au sens de ces mêmes dispositions.

5. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante est fondée à soutenir que les zones UDC au lieu-dit « Brindigaccia », ULc au lieu-dit « Travaletto » et les deux zones Udb au lieu-dit « Tivolaggio » permettent une urbanisation qui ne se situe pas en continuité d'un village ou d'une agglomération au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précisé par le PADDUC et sont, par suite, entachées d'illégalité.

6. En deuxième lieu, 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. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. / En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord (...) »*. 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 ;

7. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (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.

8. Il ressort des pièces du dossier que les zones AUb au lieu-dit « Paratella ouest » et AUc au lieu-dit « Paratella sud » couvrent des espaces qui sont situés à moins d'un kilomètre du rivage et sont en covisibilité avec la mer, de sorte qu'ils sont proches du rivage au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC. Les espaces en cause, qui couvrent une superficie totale de 13 hectares, font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation dont il résulte qu'ils ont vocation à recevoir, s'agissant du premier zonage, pour partie un habitat préférentiellement de type collectif « en R+2 » avec une densité minimale de 50 logements par hectare, avec un objectif de 110 logements et pour partie un habitat « en R+1 » avec une densité minimale de 15 ou 20 logements par hectare, avec un objectif de 40 logements et hébergements hôtelier et touristique, et, s'agissant du second zonage, un habitat « en R+1 » avec un objectif de 75 logements. Le règlement applicable dans les zones évoquées ci-dessus fixe des règles permettant une telle urbanisation. L'espace couvert par le zonage AUb au lieu-dit « Paratella ouest » est situé à quelques centaines de mètres du rivage, à proximité d'un vaste secteur naturel classé en zone Nr qui correspond à un espace remarquable et caractéristique du littoral identifié par le PADDUC, et son urbanisation étendrait de façon importante le centre urbain de Propriano en direction de cet espace naturel. L'espace couvert par le zonage AUc, situé à un kilomètre du rivage, est situé sur la ligne de crête et au-delà de celle-ci, et l'ouvrir à la construction aurait pour effet d'aggraver l'impact paysager de l'urbanisation existante. Compte tenu de l'importance et de la densité de l'urbanisation permise par les zonages en cause et des éléments évoqués ci-dessus tenant à l'environnement dans lequel s'inscrivent les secteurs concernés par ces zonages, cette urbanisation ne saurait être regardée comme limitée au sens des dispositions précisées du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC.

9. En troisième lieu, d'une part, 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 ».

10. 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 des plans locaux 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 contredit 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.

11. Le PADDUC fixe comme objectif de protéger et maintenir un minimum de 105 000 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, et donne, à titre indicatif, les surfaces concernées par commune, mentionnant, pour la commune de Propriano, une surface de 394 hectares. Si, par un jugement n° 1600452 du 1^{er} mars 2018, le tribunal a annulé pour excès de pouvoir la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 de l'Assemblée de Corse approuvant le PADDUC en tant qu'elle arrête la carte des espaces stratégiques agricoles, de sorte, que contrairement à ce que soutient l'association requérante, le PADDUC ne contient plus de document cartographique permettant de déterminer ou de délimiter ces espaces, les critères d'éligibilité de ces espaces et les prescriptions du PADDUC y relatives demeurent en vigueur. Il appartient ainsi aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de délimiter des espaces stratégiques agricoles et de les classer en zone agricole ou naturelle en veillant à assurer la compatibilité du plan avec l'objectif fixé par le PADDUC.

12. S'il ressort des pièces du dossier que l'objectif de préserver 394 hectares d'espaces stratégiques agricoles sur le territoire de la commune de Propriano a été fixé en tenant compte de terrains qui ne remplissaient plus les critères d'éligibilité dans la mesure où ils étaient déjà artificialisés, pour environ quinze hectares, il n'apparaît pas, sous cette réserve, qu'un tel objectif ne serait pas réaliste, ce que ne soutient d'ailleurs pas la commune de Propriano. Il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme qu'il a été choisi de ne pas classer en espace

stratégique agricole au moins 50 hectares de terrains remplissant les critères d'éligibilité mentionnés ci-dessus pour les ouvrir à l'urbanisation tandis que, sur les 402 hectares de terrains classés en espace stratégique agricole délimités par le plan, il est constant que, au regard des données relatives à la nature et à la potentialité des sols, sur lesquelles l'association requérante s'est fondée et qui ont également constitué une base de travail pour l'élaboration du PADDUC, que près de 89 hectares de terres ne correspondent pas aux critères d'éligibilité mentionnés ci-dessus. La commune de Propriano n'apporte en défense aucun élément de nature à remettre en cause le bien-fondé des éléments sur lesquels l'association requérante s'est ainsi appuyée, puisqu'elle n'apporte notamment aucune précision sur l'origine des données mentionnées dans le rapport de présentation. Compte tenu de ce que le plan local d'urbanisme de Propriano s'écarte ainsi de façon importante de l'objectif fixé par le PADDUC, et de ce que la consommation d'espaces agricoles à laquelle ce plan aboutit n'apparaît pas justifiée par la satisfaction des autres objectifs fixés par le PADDUC, l'association U Levante est fondée à soutenir que le document ainsi adopté n'est, pour ce motif, pas compatible avec le PADDUC.

13. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens invoqués par l'association U Levante ne sont pas, en l'état du dossier, de nature à entraîner l'annulation des délibérations attaquées.

14. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association U Levante est fondée à demander l'annulation des délibérations des 13 juillet et 30 novembre 2018 par lesquelles le conseil municipal de Propriano a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association U Levante, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Propriano demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Propriano une somme de 1 500 euros à verser à l'association U Levante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les délibérations des 13 juillet et 30 novembre 2018 du conseil municipal de Propriano portant approbation du plan local d'urbanisme sont annulées.

Article 2 : La commune de Propriano versera la somme de 1 500 euros à l'association U Levante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association U Levante et à la commune de Propriano.

Copie pour information en sera transmise à la préfète de la Corse-du-Sud et à la collectivité de Corse.

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

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

Lu en audience publique, le 10 octobre 2010.

Le rapporteur,

Le président,

T. GALLAUD

B. CHEMIN

La greffière,

H. MANNONI

La République mande et ordonne à la préfète de la Corse-du-Sud en ce qui la 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,

H. MANNONI