

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 1800172

ASSOCIATION U LEVANTE

M. Timothée Gallaud
Rapporteur

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 14 février 2019
Lecture du 14 mars 2019

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés respectivement le 8 février 2018 et le 10 janvier 2019, l'association U Levante, représentée par Me Busson, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Cauro a approuvé le plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cauro une somme de 2 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 novembre 2017, le conseil municipal de Cauro a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. L'association U Levante demande l'annulation de cette délibération.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Cauro :

2. Aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative (...)* ». Le second alinéa de l'article L. 142-1 du même code dispose que : « *Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que l'association U Levante a été agréée en application des dispositions précitées pour une durée de cinq ans sur l'ensemble de la région Corse par arrêté du préfet de la Haute-Corse du 3 octobre 2017. Si l'article L. 142-1 du code de l'environnement subordonne la recevabilité de l'action en justice des associations agréées à l'existence d'un rapport direct entre, d'une part, les décisions administratives attaquées et, d'autre part, l'objet et les activités statutaires de ces associations, la délibération attaquée, qui approuve le plan local d'urbanisme applicable sur l'ensemble du territoire d'une commune pourvue de vastes espaces non urbanisés est en rapport direct avec l'objet statutaire de l'association requérante, lequel inclut la promotion d'un aménagement du territoire harmonieux et équilibré, en particulier entre l'intérieur et le littoral de l'île, ainsi qu'un urbanisme maîtrisé et respectueux de l'environnement naturel, économe dans l'utilisation du sol. Il s'ensuit que la fin de non recevoir opposée en défense par la commune de Cauro ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par (...) le maire* ». Le I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement dispose que : « *Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête informe le public. L'information du public est assurée par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale. / Cet avis précise : / (...) - l'adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté / - le (ou les) lieu (x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier et le registre d'enquête accessible au public (...)* ». Il résulte de ces dispositions que l'information du public concerné par une enquête publique doit être assurée à la fois par la mise à sa disposition d'un support papier du dossier de cette enquête et d'une version dématérialisée de ce dossier, dans une version identique, mise en ligne sur un ou plusieurs sites internet.

5. S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision

prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

6. Il est constant que, au cours de l'enquête publique qui s'est déroulée du 6 juin au 7 juillet 2017, certains documents qui ont été mis à la disposition du public sur un support papier faisaient apparaître le classement en zone agricole un vaste secteur continu allant du nord-est de la commune (lieu-dit « Collu ») au sud-ouest (lieu-dit « Fiachina ») alors que le document mis à la disposition du public sur le site internet de la commune faisait apparaître, au milieu de ce secteur, une zone N couvrant une superficie approximative de 55 hectares, matérialisée de la même façon sur la carte « zonage général » du dossier sur support papier. Si la commune de Cauro fait valoir que des précisions ont été immédiatement apportées par la commune, après qu'un représentant de l'association requérante a mentionné cette contradiction dans le registre de l'enquête, dans la colonne « *réponses et avis de la municipalité* » par la mention selon laquelle « *en cas de contentieux, le document papier prévaut sur le document numérique* », cette précision n'a en tout état de cause été apportée, au plus tôt, que le 7 juillet soit le dernier jour de l'enquête publique et n'a d'ailleurs été apportée que dans le seul registre sur support papier et non sur le registre dématérialisé. Par ailleurs, la réponse complémentaire à l'observation ainsi émise par le représentant de l'association U Levante, dont se prévaut la commune, a été apportée postérieurement à la clôture de l'enquête publique. Dans ces circonstances, et compte tenu de la surface de la zone en cause, la divergence ci-dessus relevée entre les différents documents du dossier d'enquête a été de nature à nuire à l'information des personnes intéressées de sorte que la délibération attaquée est en l'espèce entachée d'illégalité en ce qu'elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé (...)* ». Si, en vertu de ces dispositions, il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan local d'urbanisme après l'enquête publique pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur, c'est à la condition que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet.

8. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme prévoit une zone AUB, à urbaniser, d'une superficie d'environ 5,3 hectares au lieu-dit « Rosetu », alors que les terrains couverts par cette zone étaient, dans le projet de plan soumis à l'enquête publique, classés soit en zone naturelle soit en zone agricole. Dans la mesure où le total des zones non construites dont le plan prévoit l'urbanisation était initialement de 30 hectares et où l'orientation d'aménagement et de programmation qui couvre cette zone AUB fixe une densité moyenne envisagée de 12 logements par hectares sous forme de maisons de village, soit une possibilité de construire d'environ 60 maisons, alors que le projet initial ne permettait pas une telle urbanisation, la modification ainsi apportée procède d'une inflexion sensible du parti d'urbanisme initialement retenu. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réduction de la surface, pour une superficie de plusieurs hectares, de l'espace boisé classé du Monte Sant'Apianu, postérieurement à l'enquête publique résulterait de la prise en compte d'un avis joint au dossier, des observations du public ou du rapport du commissaire enquêteur. Il s'ensuit que la délibération attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : (...) 2° A la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime lorsque le projet de plan local d'urbanisme couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers (...)* ». Contrairement à ce que soutient la commune de Cauro, ces dispositions imposaient en l'espèce la consultation de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans la mesure où le projet de plan local d'urbanisme en litige avait pour effet la réduction de surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers par leur classement en zone à urbaniser. A cet égard, la circonstance que les surfaces en cause étaient déjà classées en zone constructible dans le plan d'occupation des sols qui couvrait antérieurement la commune est sans incidence.

10. Il ne résulte pas des dispositions précitées que la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers doive à nouveau nécessairement être consultée lorsque le projet de plan arrêté qui a été soumis à l'enquête publique est modifié postérieurement à celle-ci. Toutefois, lorsqu'une telle modification est de nature à avoir exercé une influence sur le sens de l'avis émis par la commission, celle-ci doit en principe être à nouveau consultée et il appartient à la personne responsable du plan d'organiser une nouvelle enquête publique ou de faire usage des dispositions de l'article L. 123-14 du code de l'environnement en prolongeant l'enquête publique ou en organisant une enquête complémentaire. L'irrégularité qui résulte de l'abstention de la personne responsable du plan de ne pas procéder ainsi n'entache cependant d'illégalité la délibération approuvant le plan local d'urbanisme que si elle a eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou d'exercer une influence sur le sens des résultats de l'enquête publique.

11. Ainsi qu'il a été dit au point 8 ci-dessus, le projet de plan local d'urbanisme a été modifié postérieurement à l'enquête publique dans le sens de la création d'une zone AUB, à urbaniser, d'une superficie d'environ 5,3 hectares au lieu-dit « Rosetu », alors que les terrains couverts par cette zone étaient, dans le projet de plan arrêté, soumis pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et à l'enquête publique, pour l'essentiel classés soit en zone naturelle soit en zone agricole. Compte tenu de ce que le total des zones non construites dont le plan prévoit l'ouverture à l'urbanisation était initialement de 30 hectares et où l'orientation d'aménagement et de programmation qui couvre cette zone AUB fixe une densité moyenne envisagée de 12 logements par hectares sous forme de maisons de village, soit une possibilité de construire d'environ 60 maisons, alors que le projet initial ne permettait une telle urbanisation que sur une partie résiduelle de ce secteur, son avis est susceptible d'avoir eu un sens différent si elle avait été consultée sur ce parti d'urbanisme. Dans la mesure où la commission n'a pas, postérieurement à l'avis qu'elle a émis et en toute hypothèse avant la fin de l'enquête publique, été amenée à se prononcer sur l'opportunité de prévoir l'urbanisation dans de telles conditions de ce secteur, l'absence de nouvelle consultation de la commission a eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées et d'exercer une influence sur le sens des résultats de l'enquête publique sur laquelle le conseil municipal s'est fondé pour prendre la délibération attaquée. Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à soutenir que la délibération attaquée est, pour ce motif, entachée d'illégalité en ce qu'elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière.

12. En quatrième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : / 1° Des constructions ; / 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; / 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. / Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. / Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. / Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».*

13. L'existence de ces dispositions est sans incidence sur l'application des dispositions précitées, plus sévères, de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qui prévoit, dans les zones de montagne, que « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».*

14. Il ressort des pièces du dossier que le secteur de taille et de capacité d'accueil limité (zone NC) prévu dans le plan local d'urbanisme au lieu-dit « Fica » couvre un secteur dans lequel n'existe qu'une seule construction. Ce zonage permet une urbanisation nouvelle par la construction de logements qui ne serait pas en continuité d'un bourg, village, hameau ou groupe de constructions existants au sens des dispositions précitées de l'article L. 122-5, de sorte que le plan local d'urbanisme méconnaît également celles-ci pour ce motif, sans que la commune de Cauro puisse utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme.

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association U Levante est fondée à demander l'annulation de la délibération en date du 28 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Cauro a approuvé le plan local d'urbanisme.

16. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens invoqués par l'association requérante ne sont pas, en l'état du dossier, de nature à fonder l'annulation prononcée.

Sur les frais liés au litige :

17. 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 Cauro 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 la commune de Cauro une somme de 1 500 euros à verser à l'association U Levante sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 28 novembre 2017 du conseil municipal de Cauro approuvant le plan local d'urbanisme est annulée.

Article 2 : La commune de Cauro versera à l'association U Levante la somme de 1 500 euros 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 Cauro.

Copie en sera transmise à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la préfète de la Corse-du-Sud et à la collectivité de Corse.

Délibéré après l'audience du 14 février 2019, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 14 mars 2019.