

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 22MA01830

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COLLECTIVITÉ DE CORSE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Mérenne
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Marseille

M. Pecchioli
Rapporteur public

5^{ème} chambre

Audience du 31 mai 2023
Décision du 3 juillet 2023

68-001-01-02-06

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SAS Domaine de Santa Manza et M. C... B... ont demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler la délibération n° 20/149 du 5 novembre 2020 de l'Assemblée de Corse approuvant la modification n° 1 du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), à titre principal dans son intégralité, à titre subsidiaire, en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées section J numéros 348 et 349 à Bonifacio en tant qu'espaces stratégiques agricoles, ainsi que la décision implicite rejetant leur recours gracieux.

Par un jugement n° 2100638 du 29 avril 2022, le tribunal administratif de Bastia a annulé les décisions contestées en tant qu'elles concernent les parcelles cadastrées section J numéros 348 et 349 à Bonifacio.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 29 juin 2022 et un mémoire enregistré le 26 mai 2023 non communiqué, la collectivité de Corse, représentée par Me Muscatelli, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 29 avril 2022 du tribunal administratif de Bastia ;

2°) de rejeter les conclusions présentées par la SAS Domaine de Santa Manza et M. B... en première instance ;

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

Elle soutient que :

- les conclusions d'annulation partielle présentées en première instance sont irrecevables ;
- le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif est infondé.

La requête a été communiquée à la SAS Domaine de Santa Manza et à M. B..., qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la cour a désigné Mme Vincent, présidente assesseur de la 5^{ème} chambre, pour présider, en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative, la formation de jugement.

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Mérenne,
- les conclusions de M. Pecchioli, rapporteur public,
- et les observations de Me Goubet, représentant la collectivité de Corse.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015, l'Assemblée de Corse a approuvé le plan d'aménagement de développement durable de la Corse (PADDUC), édicté sur le fondement des articles L. 4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales. Par plusieurs jugements des 1^{er} mars et 9 mai 2018, le tribunal administratif de Bastia a annulé cette délibération en tant qu'elle a arrêté la carte des espaces stratégiques agricoles. Par une délibération n° 20/149 du 5 novembre 2020, l'Assemblée de Corse a approuvé la modification n° 1 du PADDUC, modifiant les critères d'identification des espaces stratégiques agricoles figurant aux pages 48 et 143 des orientations règlementaires et adoptant une nouvelle carte des espaces stratégiques agricoles. La collectivité de Corse fait appel du jugement du 29 avril 2022 par lequel le tribunal administratif de Bastia, saisi par la SAS Domaine de Santa Manza et M. B..., a annulé la délibération n° 20/149 du 5 novembre 2020 et la décision implicite rejetant leur recours gracieux en tant qu'elles concernent les parcelles cadastrées section J numéros 348 et 349 à Bonifacio.

Sur le moyen retenu par le tribunal administratif :

2. D'une part, le II de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *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. » D'autre part, le I de l'article L. 4424-14 du même code prévoit que : « *Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut être modifié, sur proposition du conseil exécutif, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. / (...) / Après enquête publique, les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse.* »

3. Le projet de modification du plan ne peut lui-même être modifié, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

4. Les orientations réglementaires du PADDUC adopté le 2 octobre 2015 précisaient en P. 48 et en P. 143 du livret IV que : « *les espaces stratégiques agricoles ont été identifiés selon les critères alternatifs suivants : leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15 %) et leur potentiel agronomique ou leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15 %) et leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation* ». Il ressort des pièces du dossier que la commission d'enquête a, à la suite de nombreuses interrogations tant des communes que de particuliers quant à la caractérisation du caractère cultivable d'un terrain, émis une réserve n° 2 visant à ce que soit clarifié le critère de la pente de 15 % afin d'indiquer s'il est relatif ou absolu. La délibération attaquée, à la suite de cette recommandation, a modifié les pages 48 et 143 du livret IV en ces termes : « *Les espaces stratégiques ont été identifiés selon les critères alternatifs suivants : leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15 % dans les conditions et pour les catégories d'espaces énoncées au chapitre II. B.2 p.144 du présent livret) et leur potentiel agronomique, ou leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15 % dans les conditions et pour les catégories d'espaces énoncées au chapitre II. B.2 p.144 du présent livret) et leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation* ». Ces modifications des orientations réglementaires, si elles permettent désormais de mieux appréhender la notion d'espace cultivable notamment au regard du critère de la pente inférieure ou égale à 15 %, lequel ne doit être compris que comme devant s'appliquer de manière relative pour les espaces améliorables à forte potentialité (classés P1 et P2 dans l'étude pour un zonage agro-sylvo-pastoral SODETEG) et les espaces cultivables au travers un masque sur le Niolu et à la lisière de la plaine orientale, ne présentent néanmoins aucun caractère novateur dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de la notice méthodologique des espaces agricoles, pastoraux, sylvicoles et naturels que cette méthode était celle qui avait déjà été employée pour déterminer la carte des espaces stratégiques agricoles en 2015. En outre, s'il est constant que la surface des espaces stratégiques agricoles a été portée de 105 119 ha en 2015 à 103 862 ha dans le cadre du dossier soumis à enquête publique puis à 101 844 ha dans le cadre de la nouvelle carte finalement adoptée par la délibération du 5 novembre 2020, il ressort des pièces du dossier que cette diminution de surface trouve son origine non pas dans les précisions précitées apportées à la définition des espaces cultivables mais, d'une part, dans l'évolution de l'artificialisation des terres, et, d'autre part, dans l'exclusion, à la suite d'observations formulées au cours de l'enquête publique, de l'emprise du réseau routier, et la prise en compte de certaines erreurs relatives à des espaces impropres à une mise en culture, telles que des surfaces en eau, des plages et des dunes. Il suit de là que, compte tenu de leur nature et de leur importance au regard notamment de l'objet et du périmètre du plan ainsi que de leur effet sur les partis d'aménagement retenus, les modifications apportées n'ont pas porté atteinte à l'économie générale du projet de modification du plan. En outre, et ainsi qu'il a été dit précédemment, ces modifications résultent de l'enquête publique. Par suite, c'est à tort que le tribunal administratif a estimé qu'une telle modification devait

être regardée comme entraînant des conséquences notables sur le parti d'aménagement retenu, portant ainsi atteinte à l'économie générale du projet initialement soumis à enquête publique et qu'en ne permettant pas aux personnes intéressées de bénéficier, durant cette enquête, de la bonne information sur les critères d'identification des espaces stratégiques agricoles, les auteurs de la délibération litigieuse avaient privé les intéressés d'une garantie.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir soulevée par la collectivité de Corse, qu'il y a lieu d'annuler le jugement du tribunal administratif de Bastia du 29 avril 2022. Il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par la voie de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la SAS Domaine de Santa Manza et M. B... en première instance.

Sur les autres moyens :

En ce qui concerne la légalité externe :

6. Aux termes de l'article L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales : « *I.- Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut être modifié, sur proposition du conseil exécutif, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. L'article L. 104-3 du code de l'urbanisme est applicable. / Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue à l'article L. 4424-13 du présent code. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois. / Après enquête publique, les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 4424-13 du même code : « (...) *Le projet de plan arrêté par le conseil exécutif et, le cas échéant, les projets de délibérations prévues à l'article L. 4424-12 du présent code sont soumis pour avis à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement, au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse. Ces avis sont réputés émis et, en ce qui concerne les conseils, favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Eventuellement modifiés pour tenir compte des avis recueillis, ces projets sont délibérés par l'Assemblée de Corse puis, assortis desdits avis, soumis à enquête publique par le président du conseil exécutif dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ». Enfin, aux termes de l'article L. 123-9 du code de l'environnement : « *La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente chargée de l'ouvrir et de l'organiser. Elle ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale* ». S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement précédemment citées, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois 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 n'a pas permis une bonne 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.

7. En premier lieu, l'enquête publique s'est déroulée du 10 février 2020 au 13 mars 2020, soit sur une durée supérieure au délai de 30 jours posé par les dispositions précitées de l'article L. 123-9 du code de l'environnement et, au regard de l'objet de la consultation, sur une période

suffisamment longue pour permettre au public de présenter utilement ses observations. Par ailleurs, si ainsi que le soutiennent la SAS Domaine de Santa Manza et M. B..., les quatorze lieux de permanences n'ont pas été fixés dans les grandes agglomérations de Corse mais, pour l'essentiel, au sein de petites communes rurales, cette circonstance est justifiée au regard de l'objet de la modification envisagée de la carte des espaces stratégiques agricoles. Par ailleurs, un maillage équilibré du territoire de la Corse a été adopté afin que chaque résident de Corse soit à une distance raisonnable d'un lieu de permanence. En tout état de cause, les modalités d'organisation de l'enquête publique, en vertu desquelles le dossier était consultable sur un site internet dédié dont l'existence avait été mentionnée dans la presse locale les 25 janvier, 1er février, 13 février et 14 février 2020, ont permis à l'ensemble des personnes et des collectivités intéressées, en dépit de quelques difficultés mineures ou ponctuelles afférentes à la longueur de l'adresse URL ou à la lourdeur du dossier à télécharger, de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les impacts et d'émettre leurs observations. Au demeurant, le public concerné a émis 1 085 observations selon des modalités variées, soit un nombre comparable à celui des observations émises lors de l'enquête publique réalisée en vue de l'adoption du PADDUC lui-même. Dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que les modalités de la consultation aient été fixées dans des conditions de nature à vicier la consultation du public ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête.

8. En deuxième lieu, la SAS Domaine de Santa Manza et M. B... font valoir que le public n'a pas été mis à même de présenter ses observations sur les modifications apportées par la collectivité à l'issue de cette enquête. Ainsi qu'il a été dit, le projet de modification du PADDUC soumis à enquête publique portait sur la carte des espaces stratégiques agricoles. La modification du livret IV du PADDUC a été décidée pour tenir compte des nombreuses observations du public sur les critères d'identification des espaces stratégiques agricoles, ce que la collectivité pouvait valablement faire à l'issue de la consultation sans procéder à une nouvelle enquête.

9. Enfin, l'échelle 1/50 000e retenue pour la carte des espaces stratégiques agricoles constituait un des éléments soumis à la consultation en vue du choix à opérer par l'Assemblée de Corse sur le fondement du II de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales. Elle n'est pas de nature à vicier cette consultation.

10. Il suit de là que l'enquête publique n'est pas entachée d'irrégularité.

En ce qui concerne la légalité interne :

11. En premier lieu, il est constant, contrairement à ce que soutiennent la SAS Domaine de Santa Manza et M. B..., que la modification de la carte des espaces stratégiques agricoles a tenu compte de l'artificialisation des sols depuis l'adoption de la première carte de 2015.

12. En deuxième lieu, si les parcelles cadastrées section J 348 et J 349 à Bonifacio sont situées dans la zone Up du plan local d'urbanisme de la commune approuvé le 13 juillet 2006 et modifié le 20 décembre 2013, cette circonstance ne fait pas obstacle à leur classement par le PADDUC en espace stratégique agricole. Contrairement à ce qui est soutenu, les principes de libre administration des collectivités territoriales et de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre n'impliquent pas que les dispositions d'un plan local d'urbanisme élaboré par une commune puissent s'imposer à peine d'illégalité au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, élaboré par la collectivité de Corse. Par ailleurs, le classement de parcelles en espaces stratégiques agricoles par la délibération du 5 novembre 2020 n'est pas de nature à faire obstacle à l'exécution d'autorisations d'urbanisme précédemment délivrées.

13. En troisième lieu, les deux parcelles en question sont des terrains à l'état naturel partiellement boisés situés au Nord de la RD 60 dans le secteur de Musella. Il ressort de la carte OEHC que ces terrains sont cultivables et sont équipés d'infrastructures d'irrigation ou en projet d'équipement. Ni la présence par endroits de pentes supérieures à 10 % ni la circonstance que ces deux parcelles, d'une surface de l'ordre de 4 200 m² chacune, seraient trop petites pour permettre la création d'une exploitation agricole rentable ne suffisent pour établir que leur classement serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

14. Il résulte de ce qui précède que la collectivité de Corse est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bastia a annulé partiellement la délibération n° 20/149 du 5 novembre 2020 de l'Assemblée de Corse et la décision implicite rejetant le recours gracieux des demandeurs.

Sur les frais liés au litige :

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais qu'elles ont exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement du 29 avril 2022 du tribunal administratif de Bastia est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par la SAS Domaine de Santa Manza et M. B... devant le tribunal administratif de Bastia et le surplus des conclusions des parties sont rejetés.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la collectivité de Corse, à la SAS Domaine de Santa Manza et à M. C... B....

Délibéré après l'audience du 31 mai 2023, où siégeaient :

- Mme Vincent, présidente,
- M. Mérenne et Mme A..., premiers conseillers.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juillet 2023.