

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 19MA05405

COMMUNE DE PROPRIANO

M. Marcovici
Rapporteur

M. Pecchioli
Rapporteur public

Audience du 4 janvier 2021
Décision du 18 janvier 2021

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association U Levante a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler la délibération du 13 juillet 2018, modifiée par délibération du 30 novembre 2018, par laquelle le conseil municipal de la commune de Propriano a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune et 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 un jugement n° 1800989 du 10 octobre 2019, le tribunal administratif de Bastia a annulé les délibérations des 13 juillet et 30 novembre 2018 du conseil municipal de Propriano portant approbation du plan local d'urbanisme.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 10 décembre 2019, 20 août 2020 et 3 octobre 2020, la commune de Propriano, représentée par Me Muscatelli, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 10 octobre 2019 du tribunal administratif de Bastia ;

2°) de rejeter les conclusions de l'association U Levante ;

3°) de mettre à la charge de l'association U Levante la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal s'est mépris sur les conclusions de l'association ;
- le plan local d'urbanisme est compatible avec les objectifs du PADDUC en ce qui concerne les espaces stratégiques agricoles ;
- le plan local d'urbanisme ne méconnaît pas l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2020, l'association U Levante, représentée par Me Busson, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Propriano une somme de 4 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par la commune de Propriano ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le plan d'aménagement et de développement de la Corse ;
- 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. Marcovici,
- les conclusions de M. Pecchioli, rapporteur public,
- et les observations de Me Goubet, représentant la commune de Propriano, en présence de M. X., maire de ladite commune.

Vu la note en délibéré enregistrée le 8 janvier 2021 et produite pour la commune de Propriano.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 13 juillet 2018, le conseil municipal de la commune 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 la commune de Propriano, le conseil municipal a modifié la première délibération. La commune de Propriano relève appel du jugement du 10 octobre 2019 par lequel le tribunal administratif de Bastia a annulé les délibérations des 13 juillet et 30 novembre 2018 de son conseil municipal portant approbation du plan local d'urbanisme.

Sur la régularité du jugement :

2. la délibération du 30 novembre 2018 ayant modifié la délibération attaquée du 13 juillet précédent, postérieurement au dépôt de la demande de l'association U Levante devant

le tribunal administratif, c'est à bon droit que ce dernier a regardé ladite demande comme étant également dirigée contre cette seconde délibération.

Sur le fond :

Sur les espaces stratégiques agricoles :

3. 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* ».

4. 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.

5. 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 le jugement n° 1600452 du 1^{er} mars 2018 devenu définitif, 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 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 s'y rapportant 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.

6. Il est constant 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. Toutefois, la commune n'invoque aucun motif empêchant le plan local d'urbanisme de respecter l'objectif fixé par le PADDUC, dans un rapport de compatibilité. Il est également constant que la commune a décidé de soustraire aux espaces agricoles stratégiques une superficie de 91,20 hectares qui pour une part n'avaient pas une nature agricole, et pour l'autre part ont été volontairement ouverts à l'urbanisation. En contrepartie, la commune soutient que 100 autres hectares ont par ailleurs été classés en espaces stratégiques.

7. Aux termes du livret IV du PADDUC, « *les espaces stratégiques [agricoles] ont été identifiés selon les critères alternatifs suivants : leur caractère cultivables (pente inférieure ou égale à 15%) et leur potentiel agronomique ou leur caractère cultivables (pente inférieure à 15 % et leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation* ». Aux termes de son livre III : « *Les espaces stratégiques agricoles : ils sont constitués par les espaces cultivables (moins de 15% de pente) à potentialité agronomique, incluant les espaces pastoraux présentant les meilleures potentialités, ainsi que par les espaces cultivables et équipés ou en projet d'un équipement structurant d'irrigation...* ». Il ressort des pièces du dossier que les 100 hectares mentionnés au paragraphe 6 sont pour la plus grande part, à plus de 80 %, constitués de terrains d'une pente supérieure à 15 %, et ne peuvent donc pas, contrairement aux affirmations de la commune, avoir la nature d'espaces agricoles stratégiques au sens du PADDUC. Il en résulte que c'est à bon droit que le tribunal a jugé que le plan local d'urbanisme de la commune de Propriano s'écartait ainsi de façon importante de l'objectif fixé par le PADDUC, sans être justifié par la satisfaction de ses autres objectifs, et ne lui est donc pas compatible.

8. 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.

9. 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, 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.

10. Comme l'a jugé le tribunal, 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 constitue ni un village ni 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. En affirmant, en appel, que ces zones sont déjà urbanisées ou bien qu'elles font l'objet d'autorisations de construction devenues définitives, la commune n'apporte aucun élément de nature à établir que le plan local d'urbanisme permet une urbanisation qui se situerait 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 aurait ainsi respecté les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

11. 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.

12. 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.

13. 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. Ces espaces couvrent une superficie totale de 13 hectares. Selon les orientations d'aménagement et de programmation le premier zonage a vocation à recevoir 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 hôteliers et touristiques. S'agissant du second zonage, elles prévoient un habitat « en R+1 » avec un objectif de 75 logements sur 5 hectares. 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 la commune 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. Comme l'a jugé le tribunal, compte tenu de l'importance et de la densité de l'urbanisation permise par les zonages en cause, qui n'ont pas un caractère urbanisé, et des éléments évoqués ci-dessus tenant à l'environnement dans lequel s'inscrivent les secteurs concernés par ces zonages, la réglementation prévue ne saurait être regardée comme limitée au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC.

Sur les frais du litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la commune de Propriano, l'association U Levante

n'ayant pas la qualité de partie perdante à l'instance. Il y a lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune une somme de 2 500 euros, à verser à l'association U Levante.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Propriano est rejetée.

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Propriano et à l'association U Levante. Copie en sera adressée au préfet de Corse et de la Corse-du-Sud.

Délibéré après l'audience du 4 janvier 2021, où siégeaient :

- M. Bocquet, président,
- M. Marcovici, président assesseur,
- M. Merenne, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 18 janvier 2021.