

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1403508

M. N...et autres

M. O...
Rapporteur

Mme P...
Rapporteur public

Audience du 13 décembre 2016
Lecture du 10 janvier 2017

68-01-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 18 avril 2014, le 20 juillet 2015 et le 12 novembre 2015, M. A...N..., Mme D...N..., M. H...N..., Mme J...N..., M. B...N..., Mme I...N..., Mme K...N..., M. G...N..., Mme E...C..., la société civile I et la SCI Montaigne, représentés par la SCP Z - L - S et associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du 20 février 2014 par laquelle le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Ile d'Yeu la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient, en leur qualité de propriétaire foncier sur le territoire de la commune de l'Ile d'Yeu, d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée ;
- les membres du conseil municipal n'ont pas été destinataires d'une note explicative de synthèse, au moins cinq jours francs avant la séance du 20 février 2014, en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- les membres du conseil municipal n'ont pas signé la délibération attaquée, ni les registres de celle-ci, en méconnaissance de l'article L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales ;
- l'avis d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet de plan arrêté n'a pas fait l'objet d'un affichage suffisant, en méconnaissance de l'article R. 123-11 du code de l'environnement ;

- les classements en zone N de leurs parcelles et Nh de l'emprise des constructions qui y sont édifiées sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 septembre 2014, le 8 janvier 2015 et le 22 octobre 2015, la commune de l'Ile d'Yeu, représentée par Me L..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée, faute, pour eux, de produire leur titre de propriété ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés ;
- en tout état de cause et au besoin, il y aura lieu pour le tribunal de surseoir à statuer et de fixer un délai de régularisation en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Par une ordonnance du 21 novembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée avec effet immédiat.

Un mémoire en défense, présenté pour la commune de l'Ile d'Yeu, a été enregistré le 28 novembre 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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. O...,
- les conclusions de Mme P..., rapporteur public,
- et les observations de Me F...représentant les consorts N...et de Me M...représentant la commune de l'Ile d'Yeu.

1. Considérant, que, par une délibération du 17 août 2009, le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme sur l'ensemble du territoire communal ; que, par une délibération du 16 mai 2013, le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a tiré le bilan de la concertation et arrêté le projet de plan local d'urbanisme de la commune ; que l'enquête publique s'est déroulée du 19 août au 28 septembre 2013 ; que, par une délibération du 20 février 2014, le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ; que les consorts N...demandent notamment l'annulation de cette dernière délibération ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; que cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil municipal de l'Ile d'Yeu ont été destinataires, le 12 février 2014, d'une convocation à la séance du 20 février 2014, laquelle précisait, au demeurant, les points inscrits à l'ordre du jour de cette séance, et au nombre desquels figurait l'approbation du plan local d'urbanisme ; qu'à cette convocation était jointe une « note de synthèse » de 27 pages, rappelant notamment l'objet et les modalités de la concertation, le sens de l'avis émis par le préfet de Vendée, les principales modifications demandées par les personnes publiques associées, le sens de l'avis formulé par le commissaire-enquêteur à l'issue de l'enquête publique, les modifications apportées au projet de plan arrêté pour tenir compte de ses recommandations, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables, l'objet de chaque zone, et, enfin, de manière synthétique, les règles d'urbanismes applicables à chacune d'entre elles ; qu'il n'est, par ailleurs, pas contesté que les membres du conseil municipal ont également été destinataires, avant la séance du 20 février 2014, d'un « dossier d'approbation » ; qu'enfin, et au surplus, il n'est pas établi, ni même d'ailleurs allégué, que le maire de l'Ile d'Yeu aurait refusé de communiquer d'autres pièces ou documents, et notamment le rapport du commissaire-enquêteur, à des conseillers municipaux qui en auraient fait la demande ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, les membres du conseil municipal de l'Ile d'Yeu ont bénéficié d'une information préalable suffisante pour appréhender le contexte et les motifs du projet de délibération qui était soumis à leur vote et exercer utilement leur mandat ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doit être écarté ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales : « *Les délibérations sont inscrites par ordre de date. / Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.* » ; que les formalités de signatures prévues par ces dispositions ne sont pas prescrites à peine de nullité ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de signature par les membres du conseil municipal de la délibération attaquée ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

5. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *I. - 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. (...) / II. - L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et,*

éventuellement, par tout autre procédé. / (...) Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci. / L'avis d'enquête est également publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, lorsque celle-ci dispose d'un site. / (...) » ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs pas contesté, que l'arrêté du 26 juillet 2013 par lequel le maire de l'Ile d'Yeu a prescrit l'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet de plan local d'urbanisme arrêté a fait l'objet d'une publication, en caractères apparents, non seulement, dans l'édition du 1^{er} août 2013 du journal « Les Sables Vendée journal » et dans celle du 2 août 2013 du journal « Ouest-France », mais aussi dans les éditions du 22 août 2013 de ces mêmes journaux ; qu'il ressort, par ailleurs, du rapport du commissaire-enquêteur, dont les mentions sont, au demeurant, corroborées par l'attestation du brigadier chef de la commune de l'Ile d'Yeu du 5 août 2013 et celle du maire de l'Ile d'Yeu du 21 octobre 2015, que ledit arrêté a, également, été affiché dans les locaux de la mairie et sur les panneaux extérieurs de la commune entre le 2 août et le 28 septembre 2013 ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'affichage de l'arrêté ayant prescrit l'ouverture de l'enquête publique doit être écarté ;

7. Considérant, en quatrième et dernier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. / A ce titre, le règlement peut : (...) 14° (...) / Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement 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. / (...) » ; que l'article R. 123-8 du même code dispose que : « *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 : / a) 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 ; / b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; / c) Soit de leur caractère d'espaces naturels. / (...) » ; qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme, qui ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, 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 ; qu'ils peuvent être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs énoncés à l'article R. 123-8, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation ; que 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 ;**

8. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions, qui sont applicables à tout terrain situé sur le territoire d'une commune littorale, 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*

que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du règlement graphique du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu, que le terrain constitué des parcelles cadastrées section CM n° 39, n° 41, n° 50, n° 52, n° 54, n° 55, n° 58, n° 59, n° 60, n° 61, n° 62, n° 63, n° 66, n° 67, n° 71, n° 72, n° 73, n° 75, n° 76, n° 77, n° 82, n° 101, n° 110, n° 141 et n° 143, dont sont propriétaires les requérants, est classé en zone N, à l'exception des trois constructions édifiées sur celui-ci, qui font l'objet d'un classement en secteur Nh, lequel en autorise notamment, sous certaines conditions, la rénovation, la réhabilitation et l'extension mesurée ; que ce terrain, qui figure au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II dite « Ile d'Yeu » s'insère, d'ouest en est, au milieu d'un important espace naturel et agricole, ne comprenant que quelques constructions isolées, qui a été identifié, par le projet d'aménagement et de développement durables, comme une coupure d'urbanisation entre le hameau dit « Les Martinières », au nord, et le village de « La Croix », au sud, en application de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme ; qu'enfin, les auteurs du plan local d'urbanisme ont entendu, par le classement litigieux, limiter le mitage des espaces naturels et ruraux de la commune de l'Ile d'Yeu, en cohérence avec l'orientation générale du projet d'aménagement et de développement durables tendant à la préservation et à la protection des milieux naturels ; que si les requérants allèguent que ledit terrain jouxte, au nord, sur quelques mètres, des parcelles construites, classées en zone urbaine, les constructions qui y sont édifiées en sont distantes d'au moins 150 mètres ; que, dans ces conditions, et alors même qu'il est constant que ce terrain ne figure dans le périmètre d'aucune zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique de type I, ni dans le site « Natura 2000 », les auteurs du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu ont pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, le classer en zone N et l'emprise des constructions existantes en secteur Nh ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation totale ou partielle du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu approuvé par la délibération attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant qu'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. »* ;

12. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de l'Ile d'Yeu, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de ces derniers une somme au titre de ces dispositions ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête des consorts N...est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de l'Ile d'Yeu sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A...N..., Mme D...N..., M. H...N..., Mme J...N..., M. B...N..., Mme I...N..., Mme K...N..., M. G...N..., Mme E...C..., la société civile I, la SCI Montaigne et à la commune de l'Ile d'Yeu.

Délibéré après l'audience du 13 décembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. K, président,
M. J, premier conseiller,
M. O..., conseiller,

Lu en audience publique le 10 janvier 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. O

M. K

La greffière,

La République mande et ordonne au préfet de Vendée en ce qui le 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,