

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1405782

M. et Mme B...

M. E...
Président-rapporteur

Mme F...
Rapporteur public

Audience du 13 décembre 2016
Lecture du 10 janvier 2017

68-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 juillet 2014 et un mémoire enregistré le 16 juillet 2015, M. et Mme D...et V...B..., représentés par Me A..., demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération en date du 20 février 2014, par laquelle le conseil municipal de l'Île d'Yeu (Vendée) a approuvé la révision du plan local d'urbanisme, ensemble la décision portant rejet de leur recours gracieux ;

2°) à titre subsidiaire d'annuler cette même délibération en tant qu'elle instaure des limitations au droit de reconstruire en zone N, en tant qu'elle a classé une partie du territoire communal en espaces boisés classés remarquables et en tant qu'elle a classé leurs parcelles en N et espaces boisés remarquables ;

3°) de mettre à la charge de la commune le versement de la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'affichage de la délibération prescrivant la révision du plan local d'urbanisme n'a pas été régulièrement effectué ;
- les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ont été méconnues, le conseil municipal n'a pas délibéré sur les objectifs ; la concertation en a été viciée ;
- la délibération a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- les dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme ont été méconnues ; la commune ne justifie pas du caractère complet du dossier soumis à l'enquête publique ;
- la commune ne justifie pas de ce que les modalités de la concertation aient été respectées ;
- la publication de la loi ALUR, intervenue dans le délai de retrait de de la délibération, porte atteinte au parti pris d'urbanisme ; il appartenait aux autorités de réécrire le plan, dans la mesure où des dispositions réglementaires essentielles allaient se trouver privées d'effet dès la publication de la loi ;
- le plan est contraire à l'objectif constitutionnel de la règle et de sécurité juridique ;
- l'article 2.1.2 de la zone N est illégal dans la mesure où il porte atteinte au droit de reconstruire à l'identique les habitations et n'autorise pas la reconstruction des bâtiments démolis ;
- la définition d'une servitude « espaces boisés remarquables » repose sur une confusion ; la commune a inventé, de sa propre autorité une nouvelle qualification ;
- leur parcelle 194, sur laquelle la construction d'un garage a été autorisée le 9 août 2010, correspond à une occupation construite ; rien ne justifie son classement en zone naturelle.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 janvier 2015 et le 23 octobre 2015, la commune de l'Ile d'Yeu conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérants le versement de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'intérêt à agir des requérants n'est pas établi ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 21 novembre 2016, prise sur le fondement de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été prononcée le 21 novembre 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. E...,
- les conclusions de Mme F..., rapporteur public,
- et les observations de Me A..., représentant M. et Mme B...et de Me C..., représentant la commune de l'Ile d'Yeu.

Une note en délibéré, enregistrée le 14 décembre 2016, a été présentée par M. et Mme B....

1. Considérant que M. et Mme B..., propriétaires d'immeubles sur le territoire de la commune de l'Île d'Yeu, demandent l'annulation de la délibération en date du 20 février 2014, par laquelle le conseil municipal de l'Île d'Yeu (Vendée) a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée à la requête par la commune de l'Île d'Yeu ;

Sur les moyens tendant à l'annulation totale de la délibération attaquée :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 17 août 2009 portant notamment prescription de la révision du plan local d'urbanisme a fait l'objet des publications par voie de presse prescrites par les dispositions de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme, d'un affichage régulier et d'une transmission à la sous-préfecture des Sables d'Olonne ; qu'ainsi, le moyen manque en fait et doit être écarté ;

3. Considérant que les requérants invoquent la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; qu'à supposer qu'ils aient entendu soulever ce moyen à l'encontre de la délibération susmentionnée du 17 août 2009, l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme dispose que : « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause / Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme (...)* » ; qu'en application de ces dispositions le moyen tiré de ce que les conseillers municipaux n'auraient pas été destinataires de la note explicative de synthèse prévue par les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doit être écarté comme irrecevable ; que si ce moyen peut également être regardé comme soulevé, par voie d'action, à l'encontre de la délibération du 20 février 2014, il ressort des pièces du dossier qu'une note de synthèse explicative a été adressée aux conseillers municipaux ; qu'ainsi, le moyen manque en fait et doit être écarté ;

4. Considérant que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé et la portée ; qu'au demeurant, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des mentions du rapport d'enquête que le dossier de l'enquête comportait l'ensemble des pièces exigibles, notamment celles mentionnées à l'article R. 123-1 du code de l'urbanisme et les avis des personnes publiques associées ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : / a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme (...) / Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution. / A l'issue*

de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère (...) » ;

6. Considérant que la délibération du 17 août 2009 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme relève notamment que, du fait de l'annulation contentieuse intervenue le 8 juillet 2009 et d'une précédente annulation intervenue le 11 mars 2004, le plan d'occupation des sols approuvé le 16 juillet 1986 a été remis en vigueur et que ce document n'est plus en adéquation avec les dispositions législatives et réglementaires intervenues depuis cette dernière date ; que cette même délibération mentionne qu'il est nécessaire d'élaborer un nouveau plan local d'urbanisme au regard des objectifs poursuivis, tendant, notamment, à l'élaboration de projets d'aménagement cohérents, prenant en compte les dispositions de la loi Littoral, la préservation de l'environnement, notamment les zones humides et les secteurs boisés ; qu'au rang de ces objectifs figurent aussi la question du logement (accession à la propriété et location) et celle du développement économique et social ; qu'ainsi, les auteurs du plan local d'urbanisme ont délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis, conformément aux dispositions législatives précitées et n'ont dès lors, en tout état de cause, pas entaché d'irrégularité la procédure de concertation mentionnée à ce même article ;

7. Considérant que cette même délibération du 17 août 2009 a fixé les modalités de la concertation, à savoir la publication d'affiches et d'encarts dans la presse, l'ouverture d'un point d'information et la mise à disposition d'un recueil de propositions en mairie, l'organisation de réunions de commissions municipales et extra-municipales, ouvertes aux associations et professionnels et de réunions publiques ; qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, des énonciations non contestées de la délibération du 16 mai 2013 par laquelle le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme que ces modalités ont été respectées ; qu'ainsi les requérants ne sauraient utilement soutenir, à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme, que les modalités de la concertation qui a précédé la délibération approuvant le plan local d'urbanisme méconnaissaient les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

8. Considérant que le plan local d'urbanisme en litige a été approuvé par la délibération attaquée en date du 20 février 2014 ; que les requérants font valoir que l'intervention de la loi n° 2014-36 du 24 mars 2014, dite loi ALUR, remet en cause le parti d'urbanisme retenu par les auteurs du plan local d'urbanisme, qui ont, notamment, édicté des règles limitant le coefficient d'occupation des sols (COS) en zone UA_h, laquelle couvre une partie significative du territoire communal ; que, toutefois, s'il est constant que les règles des plans locaux d'urbanisme encadrant le coefficient d'occupation des sols ont été rendues, par la loi ALUR, immédiatement inopposables à toute demande individuelle postérieure à sa publication, cette circonstance demeure sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée, laquelle ne peut s'apprécier qu'à la date de son adoption ; que les autorités municipales disposent, en tout état de cause, de la faculté, désormais ouverte respectivement par les articles L. 153-31 et L. 153-36 du code de l'urbanisme de réviser ou de modifier le plan local d'urbanisme ; qu'elles n'étaient dès lors, en tout état de cause, pas tenues d'en « suspendre » l'approbation afin de procéder à sa réécriture ;

9. Considérant que si les requérants mettent en exergue l'inflation textuelle et l'absence de lisibilité du document local d'urbanisme, ils n'établissent pas, par cette argumentation générale que ce plan revêtirait un caractère inintelligible, contraire à l'objectif constitutionnel de l'intelligibilité de la règle ou au principe de sécurité juridique ;

Sur les moyens tendant à l'annulation partielle du plan local d'urbanisme :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié. / Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment.* » ; qu'il résulte de cet article que le plan local d'urbanisme d'une commune peut faire obstacle, par des dispositions expresses, à la reconstruction à l'identique des bâtiments après sinistre ; que, selon l'article 2.1.2 du règlement applicable à la zone N, est admise « *la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par sinistre, dès lors qu'il était régulièrement édifié, qu'il conserve un lien avec l'activité autorisée et qu'il ne soit pas à l'état de ruine à la date d'approbation du plan local d'urbanisme.* » ; que l'article 2.1.2 du règlement, inséré après l'article 2.1.1 relatif aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ne vise, compte tenu des termes dans lesquels il est rédigé, ainsi qu'en convient d'ailleurs la commune, que des bâtiments affectés à ces activités et n'a dès lors ni pour objet, ni pour effet de faire obstacle, en l'absence de dispositions expresses contraires, à l'application des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme en ce qui concerne les maisons à usage d'habitation ; qu'ainsi, le moyen ne peut qu'être écarté ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *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 : / (...) 7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection (...)* » ; qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, du rapport de présentation, que les auteurs du plan local d'urbanisme ont identifié, sur le fondement de ces dispositions et sous le vocable « espaces boisés remarquables », 83 ha environ de massifs boisés, de bosquets et d'alignements ; que le règlement du plan local d'urbanisme les désigne sans ambiguïté comme des éléments paysagers au sens des dispositions législatives précitées ; qu'ils font l'objet d'un repérage dans les documents graphiques ; que les dispositions de l'article 130-1 du code de l'urbanisme, en vertu desquelles les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer ne font pas obstacle à ce que les auteurs du plan local d'urbanisme identifient certains espaces arborés au titre de l'article L. 123-1-5 précité, en leur conférant d'ailleurs une protection moindre que celle prévue à l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ; que le moyen tiré de ce que les autorités communales auraient volontairement induit le public en erreur en entretenant une confusion avec la notion d'espaces boisés classés mentionnée à l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ne peut dès lors qu'être écarté ;

En ce qui concerne le classement de la parcelle 194 en zone N :

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-8, alors applicable, du code de l'urbanisme : « *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 ; / c) Soit de leur caractère d'espaces naturels (...)* » ; que les auteurs du plan local d'urbanisme ont identifié, au sein des zones N, des zones Nh, correspondant aux habitations situées dans des espaces naturels, en leur conférant une constructibilité limitée ;

13. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle BI 194, propriété de M. et Mme B...est située en dehors de l'agglomération dans un secteur faiblement urbanisé et à proximité d'une vaste zone demeurée à l'état naturel ; que si plusieurs bâtiments à usage d'habitation y ont été régulièrement implantés, il est constant que ceux-ci sont affectés d'un zonage Nh permettant, à certaines conditions, la rénovation, la réhabilitation et l'extension limitée et mesurée des constructions existantes ; que les arbres présents sur ce terrain se situent dans la continuité du boisement qui longe la majeure partie du chemin du Diable ; que par suite, et quand bien même ce terrain aurait été précédemment classé en zone U, les auteurs du plan d'occupation des sols ont pu, sans erreur manifeste d'appréciation, les affecter à la zone N, et y identifier un espace boisé remarquable, tout en tenant compte, comme il vient d'être dit, de la présence de bâtiments à usage d'habitation, qu'ils ont classé en zone Nh ; que l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ne saurait, par ailleurs, résulter de ce que des terrains situés à proximité auraient fait l'objet d'un classement offrant des possibilités de construction plus favorables ;

14. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la requête doit être rejetée ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de l'Île d'Yeu, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que demandent à ce titre M. et Mme B... ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions susmentionnées de la commune de l'Île d'Yeu ;

DE C I D E :

Article 1er : La requête susvisée est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de l'Île d'Yeu présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme B...ainsi qu'à la commune de l'Île d'Yeu. Une copie sera transmise au préfet de la Vendée.

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

M. E..., président,
M. S, premier conseiller,
M. K, conseiller.

Lu en audience publique le 10 janvier 2017.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau,

R. E

M. S

Le greffier,

La République mande et ordonne au préfet de la 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,

Le greffier,