

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1407106

M. B...

M. P
Rapporteur

Mme R
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 août 2014, le 16 juillet 2015 et le 21 mars 2016, M. A...B..., représenté par la SELARL CDMF-Avocats, demande 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, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Ile d'Yeu la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il justifie, en sa 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 écritures en défense de la commune de l'Ile d'Yeu sont irrecevables, faute pour le maire de justifier de sa qualité pour agir au nom de celle-ci dans la présente instance ;
- le maire de l'Ile d'Yeu n'a pas régulièrement convoqué les membres du conseil municipal aux séances du 17 août 2009 (prescription de l'élaboration du plan local d'urbanisme), du 28 juillet 2011 (débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables), du 16 mai 2013 (arrêt du projet de plan local d'urbanisme) et du 20 février 2014 (approbation du plan local d'urbanisme), en méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- la commune de l'Ile d'Yeu n'a pas notifié à l'ensemble des personnes publiques associées et organismes concernés la délibération du 17 août 2009 prescrivant

- l'élaboration du plan local d'urbanisme, en méconnaissance des articles L. 123-6 et L. 121-4 du code de l'urbanisme ;
- la délibération du 17 août 2009 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme n'a pas fait l'objet des formalités de publicité prescrites par l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme ; en particulier, les différentes insertions réalisées dans la presse locale ne comportent pas la mention de l'affichage en mairie de la délibération ;
 - le conseil municipal de l'Ile d'Yeu n'a pas délibéré, au cours de sa séance du 17 août 2009, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par l'élaboration du plan local d'urbanisme, en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
 - le classement en zone N du terrain constitué des parcelles cadastrées section BI n° 552 et n° 510 est entaché 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 les 8 janvier et 21 octobre 2015, la commune de l'Ile d'Yeu, représentée par Me D...conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. B...sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le maire de l'Ile d'Yeu bénéficie, pour la durée de son mandat, d'une délégation du conseil municipal pour la représenter en justice dans les actions intentées contre elle ;
- le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 des collectivités territoriales est irrecevable, en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, s'agissant des délibérations du 17 août 2009 (prescription de l'élaboration du plan local d'urbanisme), du 28 juillet 2011 (débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables) et du 16 mai 2013 (arrêt du projet de plan local d'urbanisme) ;
- le moyen tiré de l'absence de notification de la délibération du 17 août 2009 par laquelle le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et défini les objectifs poursuivis est irrecevable en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de l'absence de caractère exécutoire de la délibération du 17 août 2009 par laquelle le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et défini les objectifs poursuivis est irrecevable en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de l'absence de définition des objectifs poursuivis par la délibération du 17 août 2009 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme est irrecevable en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone N des parcelles cadastrées section BI n° 552 et 510 n'est pas fondé ;
- 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 23 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'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. P,
- les conclusions de Mme R, rapporteur public,
- et les observations de Me C...représentant M. B...et de Me E...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 M. B...demande notamment l'annulation de cette dernière délibération ;

Sur la qualité pour défendre du maire de l'Ile d'Yeu :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal ; / (...)* » ;

3. Considérant que, par une délibération du 8 avril 2014, le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, délégué au maire, pour la durée de son mandat, la qualité pour défendre la commune dans les actions intentées contre elle devant la juridiction administrative ; que, par suite, les écritures de la commune sont recevables ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la délibération du 17 août 2009 prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme sur le territoire de la commune de l'Ile d'Yeu :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure (...) d'un plan local d'urbanisme (...) 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 (...) d'un document d'urbanisme (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'un vice de forme ou de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoqué par voie d'exception que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de cette délibération ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse.* » ; que l'article

L. 2121-12 du même code dispose que : « *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. / (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...)* » ;

6. Considérant qu'il n'est pas contesté que la délibération du 17 août 2009 prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme sur le territoire de la commune de l'Île d'Yeu était entrée en vigueur depuis plus de six mois à la date à laquelle M. B...a soulevé, par la voie de l'exception, le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des membres du conseil municipal à la séance au cours de laquelle cette délibération avait été adoptée ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales est irrecevable et doit, en conséquence, être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Le conseil municipal (...) 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 (...) du plan local d'urbanisme ; / (...)* » ; qu'il résulte notamment de ces dispositions que le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, délibérer, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer un document local d'urbanisme ;

8. Considérant que l'obligation de préciser les objectifs poursuivis par l'élaboration du plan local d'urbanisme concerne le contenu même de la délibération qui en prescrit l'élaboration et ne constitue pas, ainsi, une règle de forme ou de procédure de cette délibération au sens de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ; que le moyen tiré du non-respect de cette obligation peut ainsi être invoqué au-delà du délai de six mois suivant la date de prise d'effet de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 17 août 2009 par laquelle le conseil municipal de l'Île d'Yeu a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme sur le territoire communal indique que « *l'élaboration d'un PLU est nécessaire au regard des objectifs poursuivis par la Commune en matière de : / projets d'aménagement cohérents du territoire de la Commune, prenant notamment en compte les dispositions de la loi littoral, / préservation de l'environnement, / défense plus efficace des zones humides ou des secteurs boisés existants ou à créer, / logement (projet d'accession à la propriété, de location sociale, ...) / développement économique et social dans l'intérêt général, / réglementation relative à l'utilisation des sols* » ; que, ce faisant, le conseil municipal de l'Île d'Yeu a délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis en projetant d'élaborer un plan local d'urbanisme sur le territoire communal ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du I de l'article L. 300-2 doit être écarté ;

10. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *(...) / La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'au président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et, si ce n'est pas la même personne, à celui de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat dont la commune est membre et aux représentants des organismes mentionnés à l'article L. 121-4. Lorsque la commune est limitrophe d'un schéma de cohérence territoriale sans être couverte par un autre schéma, la délibération est également notifiée à l'établissement public chargé de ce*

schéma en application de l'article L. 122-4. / (...) » ; que l'article L. 121-4 du même code dispose que : « I. - L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration (...) des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III. Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. / (...) » ;

11. Considérant que l'obligation de procéder à la notification de la délibération par laquelle le conseil municipal prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme sur le territoire d'une commune ne constitue pas une règle de forme ou de procédure au sens de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ; que le moyen tiré du non-respect de cette obligation peut ainsi être invoqué au-delà du délai de six mois suivant la date de prise d'effet de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la copie des courriers produits par la commune, que la délibération du 17 août 2009 par laquelle le conseil municipal de l'Ile d'Yeu a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme a été notifiée au préfet de Vendée, au président du conseil régional des Pays de la Loire, au président du conseil général de Vendée, à la chambre de commerce et d'industrie de Vendée, à la chambre des métiers et de l'artisanat de Vendée, à la chambre d'agriculture de Vendée, à la section régionale de conchyliculture des Pays de la Loire, au centre régional de la propriété forestière des Pays de la Loire et à l'institut national de l'origine et de la qualité ; que la circonstance que lesdits courriers ne mentionnent pas que cette notification est accomplie en application de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme est sans incidence sur sa régularité ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-6 et L. 121-4 du code de l'urbanisme manque en fait ;

En ce qui concerne les délibérations des 28 juillet 2011 et 16 mai 2013 relatives respectivement au débat portant sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables et à l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme :

13. Considérant que si le requérant allègue que les conseillers municipaux n'ont pas été régulièrement convoqués aux séances du 28 juillet 2011 et du 16 mai 2013, il n'apporte, toutefois, aucun commencement de preuve propre à établir que les exigences des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales auraient été méconnues, alors qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des mentions des délibérations adoptées au cours de ces séances, que les conseillers municipaux y ont été dûment convoqués ; que, par suite, ce moyen ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

En ce qui concerne la délibération du 20 février 2014 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu :

14. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-24 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « Font l'objet des mesures de publicité et d'information édictées à l'article R. 123-25 : / a) La délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et qui définit les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation, en application des articles L. 123-6 et L. 123-13. (...) » ; que l'article R. 123-25 du même code dispose que : « Tout acte mentionné à l'article R. 123-24 est affiché pendant un mois (...) en mairie. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. / Il est en outre publié : / a) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une

délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus ; / (...) / L'arrêté ou la délibération produit ses effets juridiques dès l'exécution de l'ensemble des formalités prévues au premier alinéa ci-dessus, la date à prendre en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il est effectué. » ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 17 août 2009 a été transmise au délégué du représentant de l'Etat dans l'arrondissement des Sables d'Olonne le 26 août 2009 et a fait l'objet d'un affichage continu en mairie entre le 3 septembre et le 29 décembre 2009 ; que la commune de l'Ile d'Yeu justifie, également, de la publication dans les éditions des 10 septembre et 17 septembre 2009 des journaux « Ouest-France » et « Presse-Océan » d'avis administratifs informant de l'adoption de cette délibération ; que si ces avis ne comportent, certes, pas la mention de son affichage en mairie, en méconnaissance de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme, il ne ressort, toutefois, pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs même pas allégué, que cette irrégularité aurait été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, de nuire à la bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'élaboration du plan local d'urbanisme ou d'exercer une influence quelconque sur les résultats de l'enquête publique et, par suite, sur le sens de la délibération attaquée ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure à l'issue de laquelle le plan local d'urbanisme a été adopté doit, dès lors, être écarté ;

En ce qui concerne le classement en zone N des parcelles cadastrées section BI n° 510 et n° 552 :

16. Considérant, d'une part, qu'aux termes 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 ;*

17. Considérant, d'autre part, 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 ;*

18. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées section BI n° 510 et n° 552, lesquelles sont encore nues de toute construction, s'insèrent au milieu d'un important espace naturel et agricole, ne comprenant que quelques bâtiments isolés, qui s'étend du « Marais Roche », au sud, jusqu'à la pointe du Porteau, au nord, dont elles sont distantes d'un

peu plus de 800 mètres ; que cet espace a été identifié par le projet d'aménagement et de développement durables, en application de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, comme une coupure d'urbanisation entre les secteurs d'habitat diffus qui les entourent au nord, au sud et à l'est ; qu'il est, par ailleurs, constant que lesdites parcelles sont incluses dans le périmètre du site inscrit de la commune de l'Ile d'Yeu et figurent, en outre, au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II dite « Ile d'Yeu » ; que la seule présence de quelques constructions à proximité immédiate de ces parcelles ne permet pas de les regarder comme faisant partie d'un village ou d'une agglomération ou encore d'un « hameau nouveau » au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ; qu'enfin, le classement de ces parcelles dans ladite zone a pour effet de 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, dans ces conditions, et alors même qu'il est constant que les parcelles litigieuses sont desservies par les réseaux publics, les auteurs du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu ont pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, les classer en zone N ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de l'Ile d'Yeu, que M. B...n'est pas fondé à demander l'annulation totale ou partielle du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération attaquée ;

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

20. 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.* » ;

21. 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 M. B...demande au titre des frais exposés par lui 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 ce dernier la somme que demande la commune de l'Ile d'Yeu au titre de ces dispositions ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. B...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...B...et à la commune de l'Ile d'Yeu.

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

M. M, président,
M. L, premier conseiller,
M. P, conseiller,

Lu en audience publique le 10 janvier 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. P

M. M

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,