

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1407145

M. F...

M. P
Rapporteur

Mme G
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 14 août 2014, le 13 juillet 2015 et le 19 septembre 2016, M. C...F..., représenté par la SCP B...- H- I-A..., 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 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 :

- les écritures en défense sont irrecevables, faute pour le maire de justifier de sa qualité pour agir au nom de la commune dans la présente instance ;
- la commune de l'Ile d'Yeu n'a pas immédiatement tenu à la disposition du public, que ce soit en mairie ou sur son site internet, le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur, en méconnaissance de l'article R. 123-21 du code de l'environnement ;
- l'article 4.4 des règlements applicables aux zones UA, UB, UC, UE, UH, UL, UM, UP, US, 1AUa, 1AUb, 1AUc, 1AUe, A et N impose, sans justification, aux exploitants des réseaux de télécommunications d'intégrer au bâti le raccordement ou, à défaut, de l'enfouir, en méconnaissance de l'article L. 47 du code des postes et des communications électroniques ;
- la commune de l'Ile d'Yeu prévoit, sans justification, une croissance démographique de 0,5 % par an, en moyenne, d'ici à 2025, alors qu'elle a enregistré une baisse de sa

- population permanente de 0,13 % par an, en moyenne, au cours des trente dernières années ;
- le rapport de présentation du plan local d'urbanisme prévoit la création de 800 logements supplémentaires à l'horizon 2025, alors que le projet d'aménagement et de développement durables évalue les besoins en logements futurs de la commune de l'Ile d'Yeu à 400 pour la même période ;
 - l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme s'oppose à ce que l'article 2 du règlement applicable à la zone N du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu interdise la reconstruction à l'identique des bâtiments détruits par sinistre, autres que ceux à usage d'exploitation agricole ou forestière ;
 - le zonage des secteurs Nhc et Nh est incohérent et ne correspond pas aux réalités géographiques, notamment urbaines, du territoire communal ;
 - le classement en zone N des parcelles cadastrées section CT n° 66, n° 67, n° 68, n° 70 et n° 71 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 le 8 janvier 2015, le 22 octobre 2015 et le 29 novembre 2016, la commune de l'Ile d'Yeu, représentée par MeD..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. F...sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée, faute, pour lui, de produire son titre de propriété ;
- 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 ;
- les moyens soulevés par le requérant 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.

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

Une note en délibéré, présentée pour M.F..., a été enregistrée le 20 décembre 2016.

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. F...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 :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-21 du code de l'environnement : « *L'autorité compétente pour organiser l'enquête adresse, dès leur réception, copie du rapport et des conclusions au responsable du projet, plan ou programme. / Copie du rapport et des conclusions est également adressée à la mairie de chacune des communes où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture de chaque département concerné pour y être sans délai tenue à la disposition du public pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête. / Lorsqu'elle a publié l'avis d'ouverture de l'enquête sur son site internet, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sur ce même site et le tient à la disposition du public pendant un an.* » ;

5. Considérant qu'il ressort du certificat établi par le maire de l'Ile d'Yeu le 6 octobre 2015 que le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur, lesquels lui ont été remis le 14 novembre 2013, ont été tenus à la disposition du public, dans les locaux de la mairie, entre le 25 novembre 2013 et le 12 janvier 2015, soit pendant plus d'un an à compter de la clôture de l'enquête et dans un délai ayant permis à l'ensemble des personnes intéressées de présenter utilement leurs observations sur les résultats de l'enquête avant l'approbation du plan local d'urbanisme ; que si la commune de l'Ile d'Yeu n'a pas publié ces documents sur son site internet, mais seulement indiqué qu'ils étaient consultables dans ses locaux, il ressort, toutefois, des pièces du dossier, et notamment des copies d'écran produites par les parties, qu'elle n'avait pas, au préalable, mis en ligne l'avis d'ouverture de l'enquête, de sorte qu'elle n'était pas tenue de procéder à une telle publication sur son site internet ; qu'au surplus, et en tout état de cause, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs même pas allégué, que l'absence de publication, sur le site internet de la commune de l'Ile d'Yeu, du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur aurait été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, de nuire à l'information du public ou d'exercer une influence sur le sens de la délibération attaquée ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-21 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 47 du code des postes et des communications électroniques : « (...) / *(L'autorité gestionnaire du domaine public routier) doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des communications électroniques. Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des exploitants de réseaux ouverts au public qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles, la protection de*

l'environnement et le respect des règles d'urbanisme. / (...) » ; que ces dispositions ne sont pas opposables aux auteurs d'un plan local d'urbanisme, lesquels disposent, en vertu du 11° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme alors en vigueur, d'une habilitation du législateur pour fixer les conditions de desserte des terrains par les réseaux ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 47 du code des postes et des communications électroniques est inopérant ;

7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. / Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. / Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.* » ; que l'article R. 123-2 du même code dispose que : « *Le rapport de présentation : / 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ; / (...) » ;*

8. Considérant qu'il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme que la commune de l'île d'Yeu, qui comptait, en 2009, 4 699 habitants, enregistre, depuis 1990, une baisse de sa population permanente de 0,3 % par an en moyenne, en raison principalement d'un solde migratoire négatif ; que, toutefois, elle s'est fixée comme objectif démographique, dans le cadre de son projet d'aménagement et de développement durables, d'atteindre, à l'horizon 2025, le seuil de 5 000 habitants, ce qui représente une croissance de sa population permanente de 0,5 % par an en moyenne et implique, en théorie, la construction de 800 logements supplémentaires ; qu'une telle perspective n'apparaît pas déraisonnable au regard du « pic » démographique qu'a connu la commune de l'île d'Yeu en 1990, année au cours de laquelle sa population permanente s'établissait à 4 941 habitants ; qu'elle est, en outre, justifiée, dans le rapport de présentation, par la nécessité d'assurer la pérennité des équipements publics et le développement économique et commercial du territoire communal ; qu'enfin, ledit rapport souligne que la commune de l'île d'Yeu ne mobilisera qu'en cas de besoin de logements futurs supérieur à 405 unités la capacité d'urbanisation offerte par les zones 2AU, dont la superficie de 16,8 hectares permet de produire 336 logements supplémentaires, ceci afin d'assurer une ouverture à l'urbanisation « pragmatique » du territoire communal ; qu'ainsi, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme n'est pas en contradiction avec l'objectif démographique, essentiellement prévisionnel, du projet d'aménagement et de développement durables de produire, à l'horizon 2025, 400 logements supplémentaires sur le territoire de la commune de l'île d'Yeu ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *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. / (...) » ; que l'article 2 du règlement applicable à la zone N du plan local d'urbanisme de la commune de l'île d'Yeu admet, en son point 2.1.2 : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par sinistre, dès lors qu'il était régulièrement édifié, qu'il conserve un lien direct avec l'activité autorisée et qu'il ne soit pas à l'état de ruine à la date d'approbation du PLU* » ;*

10. Considérant que les auteurs du plan local d'urbanisme de la commune de l'Ile d'Yeu ont pu légalement, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, subordonner, par l'article 2 du règlement applicable à la zone N, le droit de reconstruire à l'identique un bâtiment, détruit par sinistre, qui était nécessaire à l'exploitation d'une activité agricole et forestière, à la condition que ce bâtiment conserve un lien direct avec cette activité ; que, toutefois, et contrairement à ce que soutient le requérant, cet article 2 n'a ni pour objet, ni pour effet, en l'absence de disposition expresse en ce sens, de faire obstacle, même implicitement, à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié ; que, par suite, le moyen tiré de l'illégalité de cet article ne peut qu'être écarté ;

11. Considérant, en cinquième lieu, que le requérant, en se bornant à faire valoir que le zonage des secteurs Nh et Nhc est incohérent et ne correspond pas aux réalités géographiques, notamment urbaines, du territoire communal, sans examiner précisément la situation de chacune des parcelles concernées, n'assortit pas son moyen de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

12. Considérant, en sixième et dernier lieu, qu'aux termes l'article R. 123-8 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 ; / 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 ;

13. 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 qu'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 ;

14. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées section CT n° 66, n° 67, n° 68, n° 70 et n° 71, lesquelles sont dépourvues de toute construction, s'insèrent au milieu d'un secteur qui demeure, pour l'essentiel, à l'état naturel ; que la circonstance qu'elles jouxtent un secteur d'habitat diffus s'étirant vers l'Ouest, le long de la route, jusqu'au village de La Croix, situé à près de quatre cents mètres, 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'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* » ; 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, dans ces conditions, et alors même qu'il est constant que les parcelles litigieuses sont desservies par les réseaux publics et disposent, en outre, d'un accès à la voie publique, 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 ;

15. 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. F...n'est pas fondé à demander l'annulation totale ou partielle du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération attaquée, ni de la décision de rejet de son recours gracieux ;

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

16. 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.* » ;

17. 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. F...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. F...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. C...F...et à la commune de l'Ile d'Yeu

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

M. R, président,
M. N, premier conseiller,
M. P, conseiller,

Lu en audience publique le 10 janvier 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. P

M. R

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,