

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N°1900742

ASSOCIATION U LEVANTE

M. Jan Martin
Rapporteur

M. Timothée Gallaud
Rapporteur public

Audience du 4 février 2021
Décision du 25 février 2021

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire récapitulatif, enregistrés le 3 juin 2019 et le 18 novembre 2020, l'association U Levante, représentée par Me Tomasi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de Monacia d'Aullène a refusé implicitement de saisir le conseil municipal en vue d'abroger la carte communale ;

2°) d'enjoindre au maire de saisir le conseil municipal afin qu'il abroge la carte communale en totalité et prescrive la réduction de l'étendue des zones constructibles afin de les rendre compatibles avec les dispositions des articles L. 101-2, L. 121-8 et L. 121-21 du code de l'urbanisme et avec celles du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de la date qu'il plaira au tribunal de fixer ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Monacia d'Aullène une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- cette carte méconnaît le principe d'équilibre fixé à l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme alors applicable ;

- la carte communale est incompatible avec le I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme et avec le schéma d'aménagement de la Corse alors en vigueur ;
- cette carte est incompatible avec l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme et le schéma d'aménagement de la Corse alors applicables ;
- la carte communale est incompatible avec les prescriptions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques agricoles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 août 2020, la commune de Monacia d'Aullène, représentée par Me Ribière, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association U Levante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association U Levante ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 novembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 10 décembre 2020.

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. Martin,
- et les conclusions de M. Gallaud, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 12 octobre 2007, le conseil municipal de la commune de Monacia d'Aullène a approuvé la carte communale. Par un arrêté du 10 janvier 2008, le préfet de la Corse-du-Sud a approuvé cette carte. Par une lettre notifiée à la commune de Monacia d'Aullène le 8 février 2019, l'association U Levante a demandé au maire de saisir le conseil municipal afin d'abroger la carte communale. Du silence de l'administration est née, le 8 avril 2019, une décision implicite de rejet de cette demande. L'association requérante demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

3. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants (...)* ». Il résulte de ces dispositions que l'urbanisation peut être autorisée 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 nouvelle ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

4. Le PADDUC, qui précise, en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, les modalités d'application des dispositions citées ci-dessus, 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'elle 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. Ces prescriptions du PADDUC apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme citées au point 3.

5. Il ressort des pièces du dossier, notamment du document graphique et des vues aériennes prises en 2017, que, d'une part, la zone constructible créée autour du village de Monacia d'Aullène s'étend au Sud-Ouest et au Sud-Est dans un secteur d'habitat diffus, composé de constructions éparées qui couvre environ la moitié de la surface de cette zone. La circonstance, au demeurant non établie, que le rapport de présentation de la carte communale justifie cette extension par la nécessité de permettre « un petit développement et l'aménagement d'un accès et d'un petit bâti liés à la station d'épuration et au traitement des eaux » n'est constitutive ni d'une démarche de densification d'une zone urbaine existante ni d'une structuration d'un espace péri-urbain au sens des prescriptions précitées du PADDUC. D'autre part, le hameau de Gianuccio se compose d'une cinquantaine de constructions, dont certaines, situées au nord et à l'est de ce secteur, sont localisées dans un secteur d'habitat diffus. Dès lors, par le nombre de constructions et la densité de son habitat et en l'absence dans le rapport de présentation de la carte communale de précisions sur les motifs de l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, ce hameau ne saurait être regardé comme étant constitutif d'un village ou d'une agglomération au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, telles qu'éclairées par le PADDUC. Dans ces conditions, eu égard au caractère manifestement démesuré des ouvertures à l'urbanisation des espaces précités, le moyen tiré de la méconnaissance du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, tel que repris à l'article L. 121-8 du même code et précisé par le PADDUC doit être accueilli.

En ce qui concerne la méconnaissance des prescriptions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques agricoles :

6. 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 ».

7. Il résulte des dispositions précitées que les cartes communales sont soumises 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 cartes communales, 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'une carte communale 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 contrarie 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.

8. Il résulte de la délibération n° 20/149 de l'Assemblée de Corse du 5 novembre 2020 approuvant la modification n° 1 du PADDUC que l'objectif de protection et de maintien a été porté à 104 844 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. Cette délibération donne, à titre indicatif, les surfaces concernées

par commune, mentionnant, pour la commune de Monacia d'Aullène, une surface de 267 hectares. En outre, cette délibération arrête la carte des espaces stratégiques agricoles, permettant de déterminer ou de délimiter ces espaces. Il appartient ainsi aux auteurs des documents d'urbanisme de délimiter des espaces stratégiques agricoles et de les classer en zone agricole ou naturelle en veillant à assurer la compatibilité de leur document avec l'objectif fixé par le PADDUC.

9. Il ressort de la carte des espaces stratégiques agricoles du PADDUC que de tels espaces recouvrent une surface totale de 37 hectares dans les zones rendues constructibles du village de Monacia et du hameau de Giannucio. Il n'est pas davantage contesté que ces terres sont constitutives d'espaces stratégiques agricoles au regard des critères précités fixés par le PADDUC. Dès lors, en permettant que près de 14 % de la surface totale des espaces stratégiques agricoles de la commune soient ouverts à l'urbanisation, la carte communale s'écarte de façon trop importante de l'objectif de 267 hectares fixé par le PADDUC. Dans ces conditions, l'association U Levante est fondée à soutenir que la carte communale n'est pas compatible avec ce plan.

10. Dès lors, le refus implicite du maire de Monacia d'Aullène de saisir le conseil municipal d'une demande d'abrogation de la carte communale doit être annulé.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé par l'association requérante n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision implicite de rejet intervenue le 8 avril 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». Aux termes de l'article L. 911-3 dudit code : « *La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* ».

13. L'annulation, par le présent jugement, du refus implicite du maire de Monacia d'Aullène du 8 avril 2019, implique nécessairement qu'il lui soit enjoint de saisir le conseil municipal de cette commune afin d'abroger la carte communale dans sa totalité, compte tenu de l'illégalité dont est entaché l'ensemble des zones constructibles de cette carte, dans un délai de trois mois à compter de la date du présent jugement. Il n'est pas nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

14. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Monacia d'Aullène une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association U Levante et non compris dans les dépens. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association requérante, qui ne succombe pas à l'instance, verse à la commune de Monacia d'Aullène une quelconque somme au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet intervenue le 8 avril 2019 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Monacia d'Aullène de saisir le conseil municipal de la commune afin d'abroger la carte communale dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Monacia d'Aullène versera à l'association U Levante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association U Levante et à la commune de Monacia d'Aullène.

Copie pour information en sera transmise au préfet de la Corse-du-Sud et à la collectivité de Corse.

Délibéré après l'audience du 4 février 2021, à laquelle siégeaient :

M. Thierry Vanhullebus, président,
M. Jan Martin, premier conseiller,
Mme Pauline Müller, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 février 2021.

Le rapporteur,

Signé

J. MARTIN

Le président,

Signé

T. VANHULLEBUS

Le greffier,

Signé

N. REY

La République mande et ordonne au préfet de la Corse-du-Sud 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,

N. REY