

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BASTIA**

N° 1900743

---

ASSOCIATION U LEVANTE

---

M. Jan Martin  
Rapporteur

---

M. Timothée Gallaud  
Rapporteur public

---

Audience du 15 avril 2021  
Décision du 6 mai 2021

---

68-001-01-02-02

68-001-01-02-06

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 juin 2019, l'association U levante, représentée par Me Tomasi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision, intervenue le 7 avril 2019, par laquelle le maire de Vero 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 l'adoption d'une carte communale compatible avec les dispositions des articles L. 101-2, L. 122-10 et L. 122-5 du code de l'urbanisme et avec celles du plan d'aménagement et de développement durable de la 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 Vero une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association requérante doit être regardée comme soutenant que la décision du 7 avril 2019 méconnaît les dispositions des articles suivants du code de l'urbanisme :

- l'article L. 101-2 en ce que la capacité d'accueil qu'elle induit est disproportionnée par rapport aux besoins de la population permanente, entraînant un déséquilibre manifeste entre l'objectif de développement urbain et celui de préservation des espaces naturels et des paysages ;

- l'article L. 122-5 relatif aux extensions d'urbanisation, s'agissant des zones constructibles du village, de Vignacci-Suaricchio, de Vignola, de Quarceto-Pantano et de Calzatoghja ;

- l'article L. 122-10 en ce qu'elle ouvre à l'urbanisation des terres à forte potentialité agricole dans les zones de Vignacci-Suaricchio, Quarceto-Pantano et Calzatoghja.

Par un mémoire, enregistré le 7 décembre 2020, la commune de Vero, représentée par Me Redon Arrus, conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer ; à titre subsidiaire, au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 € soit mise à la charge de l'association U levante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. La commune soutient que :

- la demande est dépourvue d'objet, une procédure d'approbation du plan local d'urbanisme ayant été engagée en 2015 ;
- les moyens soulevés par l'association U levante ne sont pas fondés.

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. Jan Martin, premier conseiller ;
- et les conclusions de M. Timothée Gallaud, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 26 février 2009, le conseil municipal de Vero a approuvé la carte communale. Par un arrêté du 14 avril 2009, le préfet de la Corse-du-Sud a approuvé cette carte. L'association U levante a demandé le 7 février 2019 au maire de cette commune de saisir le conseil municipal afin d'abroger la carte communale. Du silence gardé par le maire est née une décision implicite de rejet de cette demande. L'association U levante demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

2. La commune de Vero soutient qu'une procédure d'approbation du plan local d'urbanisme ayant été engagée en 2015, la requête est dépourvue d'objet. Toutefois, il est constant que le conseil municipal de cette commune n'a pas approuvé un tel plan. Il s'ensuit que la requête a conservé son objet et que l'exception de non-lieu à statuer doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Lorsqu'il est saisi de conclusions à fin 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 le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

4. Aux termes de l'article L. 161-3 du code de l'urbanisme : « *La carte communale respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 et L. 101-2* ». A ceux de l'article L. 101-2

du même code : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;* ».

5. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de s'assurer de la compatibilité d'une carte communale avec les prescriptions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, à l'échelle du territoire communal.

6. L'association U levante soutient, sans être contestée, que l'ouverture à l'urbanisation de 89 hectares de terrains vierges de toute construction se traduira par une augmentation de la capacité d'accueil de 740 habitations nouvelles soit 2 057 habitants supplémentaires attendus par rapport aux 420 habitants permanents recensés en 2006, alors que selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), seulement 539 habitants permanents étaient recensés dans cette commune en 2015. Dès lors, elle en déduit que l'augmentation de la capacité d'accueil permise par la carte communale litigieuse est démesurée par rapport à la population de la commune en 2015, par un quadruplement de cette population. Toutefois, il convient d'y ajouter la population saisonnière, entraînant un doublement de cette population durant la période estivale, alors qu'il est constant que plus de 40 % des logements se composent de résidences secondaires. En outre, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation de la carte communale litigieuse, que celle-ci ne crée que cinq zones constructibles réparties sur le village, constituant le centre-bourg et les hameaux de Vignacci-Suaricchio, Vignola, Quarceto-Pantano et Calzatoghja, couvrant une surface totale de 189 hectares, soit 8 % seulement de la surface totale de la commune. Dès lors, en décidant, ainsi qu'il ressort dudit rapport, de limiter la création de zones constructibles autour ou au sein du village et des quatre hameaux existants, afin de favoriser l'installation d'une population nouvelle, compte tenu de la localisation de la commune à proximité de l'agglomération d'Ajaccio et de développer le tourisme, le conseil municipal de Vero n'a pas porté une atteinte telle aux objectifs de développement urbain maîtrisé et d'utilisation économe des espaces naturels que la carte communale en litige serait incompatible avec les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme :

7. Aux termes l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme : « *Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition* ».

8. Ces dispositions ne sauraient être regardées comme interdisant de classer des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou à l'habitat, mais elles impliquent de n'admettre l'urbanisation des terres agricoles que pour

satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

9. Les orientations réglementaires du livret IV du PADDUC prescrivent la protection des terres agricoles qui ne remplissent pas les critères d'identification des espaces stratégiques agricoles, en application des dispositions du I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, tel que repris à l'article L. 122-10 de ce code et selon un rapport de compatibilité entre les documents locaux d'urbanisme et ces dispositions. Elles désignent, d'une part, les espaces ressources pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle, identifiés comme les espaces à vocation pastorale reconnus d'intérêt agronomique pour les systèmes de production traditionnels et, d'autre part, les espaces naturels, sylvicoles et pastoraux, identifiés comme les espaces naturels, forestiers, arborés, agro-pastoraux ou en friche. En outre, elles prévoient que la continuité fonctionnelle de ces espaces doit être assurée, que l'absence d'exploitation ou l'existence d'une friche ne peut justifier à elle seule l'extension de l'urbanisation, que les espaces support d'une exploitation agricole sont classés en zone agricoles et, enfin, que l'urbanisation de ces espaces ne peut intervenir qu'à la condition de la consommation préalable des espaces urbanisables et qu'elle soit justifiée par le besoin démographique. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions précitées du code de l'urbanisme particulières à la montagne.

10. L'association U levante soutient que 44 hectares de terres de bonne et très bonne potentialité agricole de la commune se trouvent dans le périmètre des zones constructibles du village, de Vignacci-Suaricchio, de Quarceto-Pantano et de Calzatoghja, ainsi qu'il résulterait de la carte « SODETEG » et du PADDUC approuvé par l'Assemblée de Corse en 2015. Néanmoins, d'une part, l'association requérante ne saurait utilement se prévaloir de ce que ces terrains auraient été classés en espaces stratégiques agricoles au sein du PADDUC alors applicable dès lors que la cartographie de ces espaces a été annulée par des jugements du tribunal administratif de Bastia du 1<sup>er</sup> mars 2018. D'autre part, la seule circonstance que ladite carte « SODETEG » relative au zonage agro-sylvo-pastoral de la Corse a identifié des terres cultivables ou cultivées dans la commune de Vero ne suffit pas à établir que ces terres tiendraient un rôle et une place particuliers dans les systèmes d'exploitation locaux, au regard de leur situation par rapport au siège des exploitations, de leur relief, de leur pente et de leur exposition. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le classement en zones constructibles des terres agricoles situées dans les secteurs précités n'est pas compatible avec les dispositions précitées du code de l'urbanisme telles qu'éclairées par le PADDUC.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme :

11. Il résulte des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat qui les a modifiées, que l'urbanisation en zone de montagne, sans être autorisée en zone d'urbanisation diffuse, peut être réalisée non seulement en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, mais également en continuité avec les « *groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* » et qu'est ainsi possible l'édification de constructions nouvelles en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles ou d'un groupe d'habitations qui, ne s'inscrivant pas dans les traditions locales, ne pourrait être regardé comme un hameau. L'existence d'un tel groupe suppose plusieurs constructions qui, eu égard notamment à leurs caractéristiques, à leur implantation les unes par rapport aux autres et à l'existence de voies et de réseaux, peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble.

12. Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), qui peut préciser les modalités d'application de ces dispositions en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, adopté par la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 de l'assemblée de Corse, prévoit qu'un bourg est un gros village présentant certains caractères urbains, qu'un village est plus important qu'un hameau et comprend ou a compris des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, et qu'un hameau est caractérisé par sa taille, le regroupement des constructions, la structuration de sa trame urbaine, la présence d'espaces publics, la destination des constructions et l'existence de voies et équipements structurants. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne. En revanche, le PADDUC se borne à rappeler les critères mentionnés ci-dessus et permettant d'identifier un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants et d'apprécier si une construction est située en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

13. Il ressort du rapport de présentation de la carte communale et des vues aériennes, qu'en premier lieu, la zone constructible recouvrant le village de Vero, composé d'un habitat dense et des services publics et commerces de la commune, constitue le centre-bourg de la commune. Si cette zone se prolonge vers le sud-ouest où l'habitat y est plus dispersé et distant de près de 600 mètres du village, eu égard à la configuration de l'habitat, une telle extension est compatible avec les dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

14. En deuxième lieu, la zone constructible de Vignacci-Suaricchio, qui présentait, en 2009, la population la plus importante de la commune, avec 105 habitants permanents, se compose de nombreuses constructions et présente une densité suffisante pour être regardée comme un hameau au sens des dispositions précitées.

15. En troisième lieu, la zone constructible de Calzatoghja, composée d'une quarantaine de constructions selon une configuration qui permet de le regarder comme constitutif d'un hameau et dont la ligne de contour, est compatible avec les dispositions précitées.

16. En quatrième lieu, dans l'espace couvrant les secteurs de Quarceto, Pantano et Costeglia, le rapport de présentation justifie la création de zones constructibles par des opportunités rares de développement pour la commune, compte tenu de la proximité de la route territoriale n° 20 et de la faible pente de ce secteur. Néanmoins, eu égard au nombre très limité de constructions et au caractère diffus de l'habitat de ces secteurs, celui-ci ne saurait être regardé comme constituant un espace urbanisé au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme et du PADDUC. Il s'ensuit que l'association U levante est fondée à soutenir qu'un tel classement n'est pas compatible avec les dispositions précitées de l'article L. 122-5.

17. En cinquième et dernier lieu, la zone constructible de Vignola, qui recouvre huit constructions, est justifiée, selon le rapport de présentation de 2009, par sa localisation le long de la route territoriale n° 20 et par la présence d'un camping et du centre des tortues qui favorisent la présence de près 192 résidents saisonniers contre 17 en hiver. Néanmoins, de telles circonstances ne suffisent pas à établir, eu égard à l'étendue de cette zone et au caractère diffus de l'urbanisation, que ce classement serait compatible avec les dispositions précitées du code de l'urbanisme et du PADDUC.

18. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme n'est fondé qu'en ce qui concerne les secteurs de Quarceto, Pantano, Costeglia et Vignola. Par suite, il n'y a lieu d'annuler la décision du 7 avril 2019 qu'en

tant qu'elle rejette les demandes de l'association U levante afférentes aux secteurs de Quarceto, Pantano, Costeglia et Vignola.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

19. Aux termes 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 de ce 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* ».

20. L'annulation partielle, par le présent jugement, du refus implicite du maire de Vero implique seulement qu'il lui soit enjoint de saisir le conseil municipal de cette commune afin d'abroger la carte communale, en ce qui concerne les zones de Quarceto, Pantano, Costeglia et Vignola, dans un délai de trois mois à compter de la lecture du présent jugement sans qu'il soit nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

21. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Vero 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 U levante, qui ne succombe pas à l'instance, verse à commune de Vero 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<sup>er</sup> : La décision implicite de rejet de saisir le conseil municipal de Vero afin d'abroger la carte communale est annulée, en tant qu'elle concerne les zones constructibles couvrant les secteurs de Quarceto, Pantano, Costeglia et Vignola.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Vero de saisir le conseil municipal de la commune afin d'abroger la carte communale relative aux secteurs de Quarceto, Pantano, Costeglia et Vignola dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Vero 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 de l'association U levante est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association U levante et à la commune de Pianottoli-Caldarello.

Copie pour information en sera adressée au préfet de la Corse-du-Sud.

Délibéré après l'audience du 15 avril 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Monnier, président ;  
M. Jan Martin, premier conseiller ;  
Mme Pauline Muller, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mai 2021.

Le rapporteur,

signé

J. MARTIN

Le président,

signé

P. MONNIER

La greffière,

signé

R. ALFONSI

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,  
La greffière,

R. ALFONSI