

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 2101046

Mme FRAGAGLIA et autres

M. Jan Martin
Rapporteur

Mme Christine Castany
Rapporteuse publique

Audience du 21 mars 2023
Décision du 11 avril 2023

68-06-01-02
68-06-01-03-01
68-06-01-04
68-001-01-02-03
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 et des mémoires, enregistrés le 9 septembre 2021, le 19 février 2022, le 16 mai 2022, le 21 septembre 2022 et le 21 octobre 2022, Mme Hélène Fragalia, M. François Rubio, M. Jacques Santoni, l'association syndicale libre (ASL) du domaine de la Confina et l'association U Levante, représentés par Me Tomasi, demandent au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté en date du 16 février 2021 par lequel le maire d'Ajaccio a délivré à la SA Erilia un permis de construire sept bâtiments comprenant un total de 138 logements et 152 boxes en sous-sol, sur la parcelle cadastrée section A n° 993 (devenue 1391), située au lieudit « Confina » et l'arrêté dudit maire du 14 avril 2021 en tant qu'il modifie les prescriptions de l'article 2 du permis initial ;

2°) de mettre à la charge solidaire de la commune d'Ajaccio et de la SA Erilia la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que leur requête est recevable et que les arrêtés litigieux méconnaissent :

- l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme, en l'absence de servitude de passage permettant d'accéder au projet ;
- l'article L. 425-6 du code de l'urbanisme, en l'absence d'autorisation de défrichement ;
- l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le projet ne s'implantant pas en continuité d'une agglomération ou d'un village ;

- l'article UC 3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune d'Ajaccio relatif à la desserte des constructions, l'accès au projet n'étant pas de nature à éviter tout danger pour la circulation générale ; l'emplacement réservé prévu par ledit plan en vue de créer une voie de contournement et de liaison n'a fait l'objet d'aucun commencement de travaux.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 21 avril 2022 et le 7 octobre 2022, la commune d'Ajaccio, représentée par la SELARL Parme Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 000 euros soit mise à la charge de chaque requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. La commune soutient que :

- la requête est irrecevable, les formalités de l'article R. 600-1 n'ayant pas été accomplies, son adresse et celle de la société pétitionnaire figurant sur les certificats de dépôt des courriers étant illisibles et les requérants n'apportant pas la preuve de notification de leur recours ;

- la requête est irrecevable en ce que l'ASL du domaine de la Confina ne justifie pas de l'intérêt lui donnant qualité pour agir, faute de preuve de ce que le projet et ses voies d'accès correspondraient au périmètre d'intervention de l'ASL ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 30 décembre 2021, le 14 septembre 2022, le 7 octobre 2022 et le 10 novembre 2022, la SA Erilia, représentée par Me Martinez, conclut :

1°) au rejet de la requête

2°) à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

3°) à titre subsidiaire à ce que le tribunal prononce un sursis à statuer au titre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

La société pétitionnaire soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle est tardive, tant à l'égard du permis initial que du permis modificatif ;

- la requête est irrecevable en ce que l'ASL du domaine de la Confina ne justifie pas de l'intérêt lui donnant qualité pour agir, faute de preuve de ce que le projet et ses voies d'accès correspondraient au périmètre d'intervention de l'ASL ;

- la requête est irrecevable en ce que l'association U Levante ne justifie pas de l'intérêt lui donnant qualité pour agir, son projet ne portant pas atteinte à l'environnement ; l'agrément de l'association ne suffit pas à lui conférer un tel intérêt ; son objet statuaire est étranger à toute considération d'urbanisme ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 ;

- la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 ;

- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;

- 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 ;
- les conclusions de Mme Christine Castany, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Martinez, avocat de la SA Erilia.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 16 février 2021, le maire d'Ajaccio a délivré à la SA Erilia un permis de construire sept bâtiments comprenant un total de 138 logements et 152 boxes en sous-sol, sur la parcelle cadastrée section A n° 993 (devenue 1391), située au lieudit « Confina ». A la suite d'un recours gracieux exercé par la société pétitionnaire le 16 mars 2021, ledit maire a, par un arrêté du 14 avril 2021, modifié les prescriptions de l'article 2 du permis initial. Les requérants demandent au tribunal d'annuler les arrêtés du 16 février 2021 et du 14 avril 2021.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. (...) L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux (...)* ».

3. Il ressort de la preuve de dépôt des lettres recommandées auprès des services postaux, que les requérants ont adressé le 10 septembre 2021, soit le lendemain de l'enregistrement de la requête, les courriers notifiant leur recours à la société pétitionnaire et à la commune d'Ajaccio. Contrairement à ce que cette dernière soutient, lesdites preuves comportaient des adresses lisibles de leurs destinataires. Il suit de là que la fin de non-recevoir tirée du défaut d'accomplissement des formalités prévues à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme doit être écartée.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15* ».

5. D'une part, contrairement à ce que la SA Erilia soutient, le recours gracieux du 16 mars 2021 à l'encontre du permis initial délivré le 16 février 2021 n'a pas été formé par les requérants mais par elle-même. D'autre part, il est constant que ce permis et le permis

modificatif délivré le 14 avril 2021 n'ont fait l'objet de l'affichage sur le terrain qu'à compter du 27 juillet 2021. Dès lors, la requête, enregistrée le 9 septembre 2021, n'est pas tardive.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative (...)* ». Aux termes de l'article L. 142-1 de ce code : « *(...) Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Haute-Corse a, par un arrêté du 3 octobre 2017, agréé l'association U Levante pour une durée de cinq ans sur l'ensemble de la région Corse, en application des dispositions citées ci-dessus. Par ailleurs, l'arrêté attaqué délivrant un permis de construire sept bâtiments comprenant un total de 138 logements, localisés dans une zone d'habitat diffus, présente un rapport direct avec l'objet statutaire de l'association requérante qui inclut notamment la promotion d'un aménagement du territoire harmonieux et équilibré, en particulier entre l'intérieur et le littoral de l'île, ainsi qu'un urbanisme maîtrisé et respectueux de l'environnement naturel, économe dans l'utilisation du sol. Enfin, le projet autorisé par l'arrêté attaqué doit être regardé comme étant susceptible de produire des effets dommageables pour l'environnement au sens de l'article L. 142-1 du code de l'environnement cité ci-dessus. Par suite, contrairement à ce que soutient la SA Erilia, l'association U Levante a intérêt pour agir.

8. En quatrième et dernier lieu, afin d'établir qu'elle justifie de la qualité pour agir contestée en défense, l'ASL du domaine de la Confina fait valoir que la desserte des immeubles projetées, ainsi que plusieurs rampes d'accès aux bâtiments et places de stationnement empiètent sur des espaces communs dont elle a la gestion, en vertu de ses statuts déclarés à la préfecture de la Corse-du-Sud le 3 novembre 2016. Toutefois, il ne ressort ni desdits statuts, au demeurant incomplets en ce qu'ils ne comportent pas la liste des parcelles couvertes par cette association, ni du plan, dépourvu de légende et dont il n'est pas établi qu'il aurait été annexé auxdits statuts, que l'ASL aurait en charge la gestion des espaces communs en cause. Il suit de là qu'en l'absence de précision sur le périmètre couvert par l'ASL, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être accueillie.

9. Il résulte de ce qui précède que les défendeurs sont seulement fondés à soutenir que la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de l'ASL du domaine de la Confina.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

10. 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. / Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de*

cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».

11. Il résulte de ces dispositions que dans les communes littorales, 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. En outre, dans les secteurs déjà urbanisés ne constituant pas des agglomérations ou des villages, des constructions peuvent être autorisées en dehors de la bande littorale des cent mètres et des espaces proches du rivage dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 121-8, sous réserve que ces secteurs soient identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme.

12. D'abord, pour l'application de ces dernières dispositions, le IV de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique prévoit que dans les communes de la collectivité de Corse n'appartenant pas au périmètre d'un schéma de cohérence territoriale en vigueur, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut se substituer à ce schéma.

13. Ensuite, dans ces secteurs urbanisés non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la loi du 23 novembre 2018, le III de l'article 42 de cette loi prévoit que dans une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pour effet ni d'étendre le périmètre du bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

14. Le PADDUC, qui précise les modalités d'application de ces dispositions en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, 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'il 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. Le PADDUC prévoit par ailleurs la possibilité de permettre le renforcement et la structuration, sans extension de l'urbanisation, des espaces urbanisés qui ne constituent ni une agglomération ni un village, sous réserve qu'ils soient identifiés et délimités

dans les documents d'urbanisme locaux. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

15. Enfin, le II bis de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Dans les communes soumises simultanément aux chapitres Ier et II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, l'article L. 121-8 du même code ne s'applique pas dans les secteurs, situés en dehors des espaces proches du rivage, déterminés par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et délimités par le plan local d'urbanisme. La détermination de ces secteurs est soumise à l'accord du représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil des sites de Corse* ».

16. En premier lieu, si la SA Erilia invoque les dispositions citées au point précédent, les communes corses ne sont pas soumises aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme résultant de la loi Littoral lorsqu'elles se voient appliquer, comme c'est le cas de la commune d'Ajaccio, à celles de la loi Montagne, à condition que les secteurs concernés aient été déterminés par le PADDUC et délimités par le plan local d'urbanisme, après l'accord du représentant de l'Etat dans le département et l'avis du conseil des sites de Corse. Or, aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce.

17. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet immobilier de la SA Erilia s'implante dans un espace naturel qui s'étend vers l'est et le sud, alors que le lotissement situé au nord et les quelques constructions à l'ouest ne peuvent être regardés comme constitutifs d'un village ou d'une agglomération au sens des dispositions du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. En outre, le territoire de la commune d'Ajaccio n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale et il n'apparaît pas que le PADDUC ait identifié l'espace dans lequel est situé le terrain d'assiette du projet comme un secteur dans lequel l'urbanisation peut être admise au titre du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, nonobstant la circonstance que le plan local d'urbanisme de cette commune l'identifie comme tel. Si le renforcement urbain est prévu par le PADDUC, son livret Littoral vise « les espaces plus densément bâtis qui peuvent être appréhendés comme des espaces urbanisés et ainsi faire l'objet d'un renforcement », cas étranger à l'espèce.

18. En troisième lieu, le régime transitoire prévu au III de la loi du 23 novembre 2018 s'applique, sous réserve de l'accord de l'Etat, aux constructions qui n'ont pour effet ni d'étendre le périmètre du bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti dans les secteurs déjà urbanisés non encore identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

19. En quatrième et dernier lieu, la SA Erilia ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance que son projet constitue un hameau intégré à l'environnement.

20. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'inexacte application des dispositions alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC ne peut qu'être accueilli. Par suite, Mme Fragalia, M. Rubio, à M. Santoni et l'association U Levante sont fondés à demander l'annulation des arrêtés du maire d'Ajaccio des 16 février 2021 et 14 avril 2021.

21. Enfin, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requête ne sont pas susceptibles, en l'état du dossier, de fonder l'annulation prononcée.

Sur les conclusions de la SA Erilia tendant à l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

22. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.* ».

23. Il n'apparaît pas que le vice relevé au point 20 puisse faire l'objet d'un permis de régularisation. Par suite, il n'y a pas lieu de faire application de ces dispositions.

Sur les frais liés au litige :

24. D'abord, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de la commune d'Ajaccio et de la SA Erilia une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme Fragalia, M. Rubio, à M. Santoni et l'association U Levante et non compris dans les dépens. Ensuite, l'ASL du domaine de la Confina, la commune d'Ajaccio et la SA Erilia succombant à l'instance, leurs conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne sauraient être accueillies. Enfin, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'ASL du domaine de la Confina les sommes demandées par la commune d'Ajaccio et la SA Erilia sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêtés du maire d'Ajaccio des 16 février 2021 et 14 avril 2021 sont annulés.

Article 2 : La commune d'Ajaccio et la SA Erilia verseront solidairement à Mme Fragalia, M. Rubio, à M. Santoni et l'association U Levante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Hélène Fragalia, à M. François Rubio, à M. Jacques Santoni, à l'ASL du domaine de la Confina, à l'association U Levante, à la commune d'Ajaccio et à la SA Erilia.

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

Délibéré après l'audience du 21 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Monnier, président ;
M. Jan Martin, premier conseiller ;
M. Hanafi Halil, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2023.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

J. MARTIN

P. MONNIER

La greffière,

Signé

H. MANNONI

La République mande et ordonne au préfet de la Corse-du-Sud en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,

H. MANNONI