

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 2101207

ASSOCIATION U LEVANTE

M. Jan Martin
Rapporteur

Mme Christine Castany
Rapporteuse publique

Audience du 23 juin 2023
Lecture du 7 juillet 2023

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 des mémoires, enregistrés le 15 octobre 2021, le 15 décembre 2022, le 10 mars 2023 et le 3 avril 2023, l'association U Levante, représentée par Me Tomasi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision, intervenue tacitement le 22 septembre 2021, par laquelle le maire de Lecci a refusé de saisir le conseil municipal en vue d'abroger le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) d'enjoindre, au maire de Lecci de saisir le conseil municipal d'une demande d'abrogation du plan local d'urbanisme et de prescrire l'élaboration d'un nouveau document local d'urbanisme compatible avec les dispositions des articles L. 121-, L. 121-8, L. 121-13 et L. 121-21 telles que précisées par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) portant classement en zone agricole ou naturelle des zones U1 de Renacciu, U1 au sud-est du hameau de La Croix de Lecci, U1 et U1a de Teghje Piane, Nevatoli et Torraccia, U1 et U1a de Porto Vecchiaccio et Vigna Piana, U3 de Padulella, U2 au nord de Saint-Cyprien, U3 d'Alzeto, U4 de Mura dell'Onda, U4 de Suartone, Ut et Uti, Ue, AU1 de Torricciola, AU1 de Petra Torchina, AU2 de Padulella, AU3 de Arbitru Lenu, AU3 de Tozze Bianche, AU3 de Saint-Cyprien, N2 de Benedettu et N2 de Mura dell'Onda, dans le délai de 3 mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Lecci la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- le plan local d'urbanisme litigieux méconnaît le principe d'équilibre fixé par les articles L. 101-2 et L. 121-21 du code de l'urbanisme alors en vigueur, en ce qu'il existe une disproportion manifeste entre les besoins en logements de la commune et les possibilités d'urbanisation offertes par le plan ;

- ce plan n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et du PADDUC relatives aux extensions d'urbanisation, en ce qui concerne : le zonage U1 et U1a autour de La Croix de Lecci, le zonage U1 et U1a de Teghje Piane, Nevatoli, Torraccia, le zonage U1 et U1a de Porto Vecchiaccio et Vigna Piana, le zonage zonage U3 de Padulella au sud du hameau de La Croix de Lecci, le zonage U2 au nord de Saint Cyprien, le zonage U3 d'Alzeto, le zonage U4 de Mura Dell'Onda, le zonage U4 de Suartone, les zonages Ut et Uti, le zonage Ue de 2,5 ha, le zonage AU1 de Torricciola, le zonage AU1 de Petra Torchina, le zonage AU2 de Padulella qui longe le chemin de Molinaccio, le zonage AU3 de Arbitru Lenu, le zonage AU3 de Tozze Bianche à l'est de Porto Vecchiaccio, le zonage AU3 proche de la baie de Saint Cyprien, la zone N2 de Benedettu et le zonage N2 au Nord de Mura Dell'Onda ;

- ce plan est incompatible avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme tel que précisé par le PADDUC, s'agissant des zonages N2 de Benedettu, U3 d'Alzeto, U2 de Saint-Cyprien, et AU3 de Saint-Cyprien.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 décembre 2022, le 14 février 2023, le 16 mars 2023 et le 5 avril 2023, la commune de Lecci, représentée par Me Vaillant, conclut au rejet de la requête et subsidiairement, à ce que le tribunal sursoie à statuer dans l'attente de la révision du plan local d'urbanisme ou, à défaut, de ne prononcer qu'une annulation partielle de ce plan.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, la décision attaquée étant inexistante dès lors que la révision du plan local d'urbanisme a déjà été engagée ;

- les effets de l'annulation du plan local d'urbanisme pourraient être modulés dans le temps ;

- 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,

- les conclusions de Mme Christine Castany, rapporteure publique,

- et les observations de Me Vaillant, représentant la commune de Lecci.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 septembre 2007, le conseil municipal de Lecci a approuvé le plan local d'urbanisme, avant de le modifier par des délibérations des 22 juin 2012, 5 octobre 2012 et 13 août 2014. Par une lettre notifiée à la commune de Lecci le 22 juillet 2021, l'association U Levante a demandé au maire de saisir le conseil municipal afin d'abroger le plan local d'urbanisme. Du silence de l'administration est née, le 22 septembre 2021, une décision implicite de rejet de cette demande. L'association requérante demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur l'exception à fin de non-lieu opposée en défense :

2. Contrairement à ce que la commune de Lecci soutient, la circonstance que, par une délibération du 22 décembre 2022, le conseil municipal a arrêté la révision du plan local d'urbanisme n'a pas pour effet de priver la requête de son objet.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

3. Contrairement à ce que la commune de Lecci soutient, la circonstance que le maire a convoqué les membres du conseil municipal à la séance du 31 juillet 2015, au cours de laquelle l'élaboration de la révision du plan local d'urbanisme a été approuvée, n'a pas pour effet de faire disparaître le plan litigieux de l'ordre juridique. Dès lors, les conclusions de l'association U Levante tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de saisir le conseil municipal afin d'abroger ledit plan, née le 22 septembre 2021, ne sont pas irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. 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 l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

5. 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. (...) » ». 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.

6. Le PADDUC 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 apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. En revanche, si la commune de Lecci se prévaut des prescriptions du PADDUC permettant de prévoir le renforcement urbain de certains espaces urbanisés qui ne constituent ni une agglomération ni un village, il résulte des termes mêmes de ces prescriptions que cette possibilité est en tout état de cause subordonnée à l'identification de ces espaces dans un document d'urbanisme local, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

7. En premier lieu, dans les secteurs situés autour de La Croix de Lecci, il ressort des pièces du dossier que si la zone U1 du secteur de Renaccio se situe en continuité de la zone U1a, relative à des hameaux anciens du village de Lecci s'implantant au sud-est, elle se compose d'un habitat limité et diffus et s'étend sur un vaste périmètre. Dès lors, une telle ouverture à l'urbanisation souffre d'une démesure flagrante qui n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. S'agissant de la zone U1a de Capu, située à l'ouest de la zone précitée, elle se compose d'un habitat trop limité et insuffisamment dense pour former un espace urbanisé au sens des dispositions précitées. En revanche, la zone U1, relative à des hameaux anciens, au sud-est du village de Lecci, bien que partiellement construite, ne constitue pas une extension démesurée de ce village.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, dans les secteurs de Teghje Piane, Nevatoli et Torraccia, situés à l'est du village et en discontinuité avec celui-ci, l'habitat est limité à des groupes de constructions éparses et en nombre limité, alors que le plan local d'urbanisme litigieux ouvre à l'urbanisation une zone U1 au lieu-dit Teghje Piane, une zone U1A au lieu-dit Nevatoli et une zone U1a au lieu-dit Torraccia.

9. En troisième lieu, dans les secteurs de Porto Vecchiaccio et Vigna Piana, il ressort des pièces du dossier que les zones U1 et U1a sont composées chacune de quelques constructions éparses, à distance du village de Lecci situé au nord-ouest.

10. En quatrième lieu, dans le secteur de Padulella, il ressort des pièces du dossier que la zone U3, correspondant à un pôle urbain selon le règlement du plan local d'urbanisme litigieux, se compose de lotissements et d'infrastructures sportives, dont le nombre limité et la structuration ne peuvent être regardés comme formant un village ou une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC, alors que ce secteur, situé au sud du village de Lecci, ne forme pas de continuité d'urbanisation avec celui-ci.

11. En cinquième lieu, il ressort des pièces du dossier que dans le secteur situé au nord du hameau de Saint-Cyprien, la zone U2, correspondant, selon le règlement du plan local d'urbanisme, à des zones moyennement denses à vocation d'habitat et de tourisme, l'habitat est limité à quelques constructions situées au sud-est de cette zone. Si ces constructions jouxtent un

lotissement lui-même classé en zone U2a, ce dernier ne constitue par sa nature ni une agglomération ni un village.

12. En sixième lieu, il ressort des pièces du dossier que dans le secteur d'Alzeto situé au sud de la commune de Lecci, la zone U3 comprend un habitat limité et relativement dispersé, s'implantant entre deux zones agricoles.

13. En septième lieu, dans le secteur de Mura Dell'Onda, il ressort des pièces du dossier que la zone U4 correspondant, selon le règlement du plan local d'urbanisme de Lecci, à un pôle urbain intermédiaire composé d'un tissu urbain diffus, se compose en effet d'un habitat épars qui ne présente pas les caractéristiques d'un village ou d'une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

14. En huitième lieu, il ressort des pièces du dossier que dans le secteur de Suartone, situé à l'est de la commune de Lecci, à la limite de la commune de Sainte-Lucie de Porto-Vecchio, la zone U4 se compose d'un habitat limité à quelques constructions pavillonnaires éparses qui se prolongent sur le territoire de la commune voisine sans pour autant constituer un espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

15. En neuvième lieu, les zones Ut et Uti sont, selon le règlement du plan local d'urbanisme, des zones d'équipements touristiques accueillant des campings existants. Il ressort des pièces du dossier que, d'abord, les zones Ut et Uti situées au nord-ouest de la commune et limitrophes de la commune voisine de Porto-Vecchio, comprennent un habitat épars, à distance du village de Lecci situé au nord-est. Ensuite, la zone Ut, située dans le prolongement de la zone U4 de Mura Dell'Onda, citée au point 12, ne comprend également que quelques constructions éparses. Enfin, la zone Uti, située au sud-ouest de la commune de Lecci, recouvre un camping en bordure de mer qui ne se situe en continuité d'aucun village ou agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

16. En dixième lieu, la zone Ue vise, selon le règlement du plan local d'urbanisme, à délimiter un périmètre à vocation économique accueillant des activités de nautisme, de plaisance et d'intérêt général. Il ressort des pièces du dossier que la zone Ue située au sud du secteur de Mura Dell'Onda, n'accueille que quelques entrepôts et autres constructions dont le nombre est limité et l'implantation est à l'écart de toute urbanisation.

17. En onzième lieu, les zones AU1 portent, selon le règlement du plan local d'urbanisme, sur la création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Il ressort des pièces du dossier que la zone AU1 de Torricciola, située au sud du village de Lecci, ne comprend qu'une seule construction et ne borde aucun espace urbanisé.

18. En douzième lieu, il ressort des pièces du dossier que la zone AU1 de Petra Torchina, située au sud de la zone AU1 précitée de Torricciola, ne se situe en continuité d'aucun espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

19. En treizième lieu, la zone AU2 porte, selon le règlement du plan local d'urbanisme, sur l'extension immédiate de la zone U3 de Padulella. Ainsi qu'il a été dit au point 9, cette dernière zone ne constitue ni un village ni une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Dès lors, la zone AU2,

vierge de toute construction et à l'écart de toute urbanisation au sens des dispositions précitées, n'est pas davantage compatible avec ces dispositions.

20. En quatorzième lieu, les zones AU3 couvrent, selon le règlement du plan local d'urbanisme, l'extension d'urbanisation des zones U1 de Torraccia et de Porto-Vecchiaccio/Vigna Piana et de la zone U2 de Saint-Cyprien. Ainsi qu'il a été dit au point 8, la zone U1a de Torraccia ne constitue ni un village ni une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Dès lors, la zone AU3 d'Arbitru Lenu, située dans le prolongement de celle-ci et vierge de construction, n'est pas davantage compatible avec ces dispositions.

21. En quinzième lieu, il ressort des pièces du dossier que la zone AU3 de Tozze Bianche, dépourvue de construction, est située dans le prolongement de la zone U1 de Porto Vecchiaccio qui, ainsi qu'il a été dit au point 9, ne se compose que de quelques constructions éparses, à distance du village de Lecci situé au nord-ouest.

22. En seizième lieu, il ressort des pièces du dossier que la zone AU3 proche de la baie de Saint-Cyprien est dépourvue de construction et est située dans le prolongement de la zone U2 de Saint-Cyprien qui, ainsi qu'il a été dit au point 11 ne se situe pas en continuité d'un village ou d'une agglomération.

23. En dix-septième lieu, les zones N2 correspondent, selon le règlement du plan local d'urbanisme, à des secteurs de taille et de capacité limitées dans lesquels peuvent être autorisées des constructions nouvelles à vocation résidentielle. Il ressort des pièces du dossier que la zone N2 de Benedettu, située à l'extrême sud de la commune de Lecci et en bordure du littoral, se compose d'un habitat limité à quelques constructions diffuses, à l'écart de toute urbanisation.

24. En dix-huitième lieu, il ressort des pièces du dossier que la zone N2, située au nord de Mura Dell'Onda, n'accueille que trois constructions et ne situe pas en continuité d'un espace urbanisé.

25. Il résulte de ce qui précède que l'association U Levante est fondée à soutenir que l'ouverture à l'urbanisation à l'ensemble des zones précitées, hormis la zone U1 au sud-est du village de Lecci, n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC.

En ce qui concerne l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

26. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. / En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée 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 appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord (...)* ». Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la

construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

27. Le PADDUC prévoit que les espaces proches du rivage sont identifiés en mobilisant des critères liés à la distance par rapport au rivage de la mer, la configuration des lieux, en particulier la covisibilité avec la mer, la géomorphologie des lieux et les caractéristiques des espaces séparant les terrains considérés de la mer, ainsi qu'au lien paysager et environnemental entre ces terrains et l'écosystème littoral. Par ailleurs, le PADDUC prévoit que le caractère limité de l'extension doit être déterminé en mobilisant des critères liés à l'importance du projet par rapport à l'urbanisation environnante, à son implantation par rapport à cette urbanisation et au rivage et aux caractéristiques et fonctions du bâti et son intégration dans les sites et paysages. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

28. Il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté en défense que les zones U2 de Saint-Cyprien, AU3 de Saint-Cyprien, N2 de Benedettu, et U3 d'Alzetu sont situées, de par leur proximité du rivage et la configuration des lieux, dans les espaces proches du rivage au sens des dispositions citées au point précédent. Ainsi qu'il a été dit respectivement aux points 11, 22 et 23, les zones U2 de Saint-Cyprien, AU3 de Saint-Cyprien et N2 de Benedettu ne sont pas situées en continuité d'une agglomération ou d'un village au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC. Dès lors, l'ouverture à l'urbanisation de ces zones n'est pas davantage compatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme telles que précisées par ce même plan. En outre, il ressort des pièces du dossier que la zone U3 d'Alzetu se compose d'un habitat dispersé et trop limité pour constituer un espace urbanisé au sens des mêmes dispositions. Dans ces conditions, l'association U Levante est fondée à soutenir que l'ouverture à l'urbanisation de l'ensemble des zones précitées ne constituant pas une extension limitée d'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme telles que précisées par le PADDUC, n'est pas compatible avec celles-ci.

29. Il résulte de tout ce qui précède que les illégalités relevées, qui affectent le classement de la plupart des zones urbanisées ou ouvertes à l'urbanisation de la commune de Lecci et par là même les orientations principales du plan, doivent conduire à l'abrogation totale du plan local d'urbanisme. Il s'ensuit que, sans qu'il y ait lieu de surseoir à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'association U Levante, le refus implicite du maire de Lecci de saisir le conseil municipal d'une demande d'abrogation du plan local d'urbanisme doit être annulé. Il n'apparaît pas non plus que l'effet rétroactif de l'annulation soit de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

30. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, l'autre moyen soulevé par l'association requérante n'est pas susceptible de fonder l'annulation de la décision implicite de rejet litigieuse.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

31. L'annulation, par le présent jugement, de la décision implicite de rejet du maire de Lecci du 22 septembre 2021 implique nécessairement qu'il inscrive à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal l'abrogation du plan local d'urbanisme dans sa totalité. Il suit de là qu'il y a lieu d'enjoindre au maire de saisir le conseil municipal à cette fin, dans un délai de trois mois à compter de la date du présent jugement. En revanche, cette annulation n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint à l'autorité compétente de procéder à un classement particulier des zones déclarées illégales par le présent jugement. En outre, dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas nécessaire d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

32. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Lecci une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association U Levante et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet du maire de Lecci du 22 septembre 2021 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Lecci de saisir le conseil municipal de la commune afin d'abroger totalement le plan local d'urbanisme dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Lecci 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 Lecci.

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

Délibéré après l'audience du 23 juin 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juillet 2023.

Le rapporteur,

signé

J. MARTIN

Le président,

signé

T. VANHULLEBUS

Le greffier,

signé

A. AUDOUIN

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,

A. AUDOUIN