

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux

N° 05BX01902

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. LEDUCQ, président

M. Pierre LARROUMEC, rapporteur

Mme BALZAMO, commissaire du gouvernement

SCP PIELBERG BUTRUILLE, avocat(s)

lecture du jeudi 24 janvier 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour le 19 septembre 2005 sous le n°05BX01902, présentée pour la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON ayant son siège BP 42 à Château d'Oléron (17550), par la SCP d'avocats Pielberg-Butruille ; La SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON demande à la cour : 1°) d'annuler le jugement du 7 juillet 2005 par lequel le Tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 4 novembre 2003 par laquelle le conseil municipal de la commune de Dolus d'Oléron a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme ; 2°) d'annuler la délibération attaquée et de condamner la commune de Dolus d'Oléron à lui verser la somme de 3.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
..... Vu les autres pièces du dossier ; Vu le code de l'urbanisme ; Vu le code de justice administrative ; Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ; Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 décembre 2007, - le rapport de M. Larroumec, président-assesseur ; - les observations de Me Kolenc représentant la SCP Pielberg Butruille, avocat de la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON ; - et les conclusions de Mme Balzamo, commissaire du gouvernement ; Considérant que le Tribunal administratif de Poitiers a omis de statuer sur le moyen tiré de la composition irrégulière du dossier d'enquête publique du projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Dolus d'Oléron ; que, par suite, le jugement du 7 juillet 2005 qui a rejeté la demande de la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE

L'ILE D'OLERON tendant à l'annulation de la délibération en date du 4 novembre 2003 par laquelle le conseil municipal de Dolus d'Oléron a approuvé la révision du plan local d'urbanisme est irrégulier et doit être annulé ; Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande de la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON ;

Sur la légalité externe :

En ce qui concerne la composition du dossier d'enquête publique :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme : « Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête publique comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées » ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'avis du préfet de la Charente-Maritime émis le 27 mars 2003 était joint au dossier du projet de révision du plan local d'urbanisme soumis à l'enquête publique du 15 avril au 23 mai 2003 ; que la circonstance que ledit avis n'aurait pas été formalisé sur du papier à en-tête est sans influence sur sa régularité ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-10 précité doit être écarté ;

En ce qui concerne la concertation :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : « Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. (...) » et qu'à ceux de l'article L. 123-6 du même code : « Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme : « Un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement mentionné à l'article L. 123-1, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme. Le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration (...) » ; qu'enfin aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme : « Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; (...). Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b, et c, ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. (...) ». A l'issue de cette concertation, le maire présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public » ;

Considérant que le conseil municipal de la commune de Dolus d'Oléron a prescrit la révision du plan d'occupation des sols de la commune par une délibération du 10 juillet 2000 ; qu'en application des dispositions de l'article L. 123-6 précité, il a, par une délibération du 5 juin 2001, défini les modalités de la concertation ; que l'assemblée municipale a ensuite débattu le 12 février 2002 du projet d'aménagement et de développement durable, préalablement au bilan de la concertation qui fit l'objet d'une délibération particulière en date du 14 mai 2002 ; qu'après avoir arrêté une première fois le projet de révision du plan local d'urbanisme par une délibération en date du 18 juin 2002, le conseil municipal a, pour tenir compte des observations du préfet, et avant l'enquête publique prescrite par une décision du maire du 28 mars 2003, arrêté son projet de plan local d'urbanisme révisé par une délibération du 18 janvier 2003 ;

Considérant en premier lieu que la requérante soutient que le débat au sein du conseil municipal sur les orientations du projet de plan d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme qui a eu lieu le 12 février 2002 ne pouvait pas intervenir préalablement au bilan de la concertation ; qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme que ce débat au sein du conseil municipal sur les orientations du plan d'aménagement et de développement durable a lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme ; qu'ainsi, le législateur n'a pas entendu faire précéder ce débat du bilan de la concertation sur le projet, ce bilan n'intervenant, en vertu des dispositions précitées de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, qu'à la fin de la procédure d'élaboration ou de révision du plan local d'urbanisme ; que, par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable doit être soumis à la concertation ;

Considérant en deuxième lieu que le conseil municipal de Dolus d'Oléron a tiré le bilan de la concertation le 14 mai 2002 avant d'arrêter, par la délibération du 18 juin 2002, le projet de révision du document d'urbanisme ; que s'il est vrai qu'en procédant ainsi la commune n'a pas respecté les modalités de concertation qu'elle avait elle-même instituées par la délibération du 5 juin 2001 qui prévoyaient que le bilan de la concertation était tiré lors de la délibération arrêtant le projet de plan local d'urbanisme, cette irrégularité ne peut être regardée comme ayant constitué, dans les circonstances de l'espèce, un vice substantiel de nature à entacher la régularité de la procédure ;

Considérant en dernier lieu que, comme il a été précédemment dit, le conseil municipal a, pour tenir compte de l'ensemble des observations du préfet formulées sur le projet de révision du plan local d'urbanisme adopté par délibération en date du 18 juin 2002, modifié ledit projet qu'il a ensuite arrêté par délibération du 18 janvier 2003 ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la lettre du 19 septembre 2002 par laquelle le préfet de la Charente-Maritime présente ses observations à la commune de Dolus d'Oléron et de la délibération du 18 janvier 2003, que les modifications apportées, qui concernent la réduction des superficies des zones U et la prise en compte de certains espaces remarquables identifiés, ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme ; que par suite, elles ne rendaient pas nécessaire une nouvelle concertation avant que le projet de plan local d'urbanisme ne soit à nouveau arrêté le 18 janvier 2003 ;

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme : «Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt qu'ils présentent les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 146-1 du même code : «En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : (...) e) les marais, (...) » ;

Considérant que le plan local d'urbanisme révisé de la commune de Dolus d'Oléron a classé les marais situés au sud-est et au nord-est de son territoire en zone Ao, laquelle correspond aux anciennes zones NC à vocation agricole du plan d'occupation des sols de la commune avant révision ; que la zone Ao a été scindée en trois sous-secteurs : Aor correspondant aux espaces remarquables visés à l'article L. 146-6 précité, Aon dans lequel n'est autorisée que l'extension des bâtiments existants et Aou où ne sont autorisés que les établissements conchylicoles et aquacoles et les installations, aménagements et travaux qui leur sont liés ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, contrairement à ce qu'affirme l'association requérante, tous les marais concernés par la révision contestée du plan d'urbanisme feraient l'objet d'une protection au titre de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites et seraient inclus dans un projet de zone de protection spéciale et proposés comme sites d'intérêt communautaire et classés en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; qu'ainsi, en dehors des 31 hectares classés comme remarquables par le plan local d'urbanisme, les marais classés Aon et Aou, bien qu'ils soient restés à l'état naturel, ne constituent pas un espace remarquable du littoral au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ; qu'ainsi le conseil municipal de Dolus d'Oléron n'a pas, en classant lesdits marais en secteurs Aon et Aou, dans lesquels s'appliquent des règles d'urbanisation strictes, commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de compatibilité du plan local d'urbanisme avec le schéma directeur de l'île d'Oléron :

Considérant que les marais situés au sud-est et au nord-est de la commune sont, du fait de leur classement en zones Aor, Aon et Aou, soumis à des règles très restrictives de constructibilité de nature à assurer la protection de l'environnement naturel, même si le règlement de la zone ne prévoit pas de coefficient au sol ; qu'ainsi ledit classement n'est pas incompatible avec les dispositions du schéma directeur de l'île d'Oléron qui prévoient que la réhabilitation de l'environnement naturel doit être poursuivie ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme : «En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la voirie routière et de soixante-quinze

mètres de part et d'autre des autres routes classées à grande circulation. (...)» ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment du document graphique confus du plan d'aménagement de la zone «1AU » du lieu-dit «les Bêcheries» annexé au plan local d'urbanisme, que la marge de recul de part et d'autre de l'axe de la voie à grande circulation que constitue la RD n°737 ne serait que de 35 mètres ; que d'ailleurs le plan de zonage du plan local d'urbanisme fait apparaître une marge de recul de soixante quinze mètres à compter de la RD n° 737 ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme : «En application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article R. 146-1, après enquête publique dans les cas prévus par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985, les aménagements légers suivants ; a) les chemins piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux ; b) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles , de pêche et de cultures marines ou lacustres (...)» ;

Considérant que contrairement à ce que soutient l'association requérante, l'article 9 des dispositions générales du plan local d'urbanisme selon lequel «la réalisation des pistes cyclables dans toute zone devra respecter le schéma général des pistes cyclables de l'île d'Oléron» n'autorise pas l'implantation de pistes cyclables dans les sites remarquables en méconnaissance de l'article R 146-2 précité qui ne prévoit pas ce type d'aménagements légers ; qu'il a pour seul objet d'imposer le respect du schéma général des pistes cyclables de l'île d'Oléron pour les pistes cyclables pouvant être créées au regard des règles d'urbanisme posées par le plan local d'urbanisme ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la demande de la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON tendant à l'annulation de la délibération du 4 novembre 2003 du Conseil municipal de la commune de Dolus-d'Oléron doit être rejetée ;

Sur les frais exposés et non compris les dépens :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Dolus d'Oléron, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à payer à la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'accorder à la commune de Dolus d'Oléron le bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du 7 juillet 2005 du Tribunal administratif de Poitiers est annulé .

Article 2 La demande et le surplus des conclusions de la requête de la SOCIETE DE PROTECTION DES PAYSAGES DE L'ILE D'OLERON sont rejetés.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Dolus d'Oléron. tendant au bénéfice de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées. 6 No 05BX01902