

TEXTE INTÉGRAL

Satisfaction partielle

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SCI camping Lou Labech et M. E C ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 11 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bouzigues a approuvé le plan local d'urbanisme.

Par un jugement n° 1704341 du 18 octobre 2018, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 17 décembre 2018 et 18 mai 2019, la SCI camping Lou Labech et M. C, représentés par Me A, demandent à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 18 octobre 2018 ;
- 2°) d'annuler la délibération du 11 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bouzigues a approuvé le plan local d'urbanisme ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Bouzigues la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le tribunal a omis de statuer sur l'absence de conclusions motivées du commissaire enquêteur s'agissant du schéma directeur de gestion des eaux pluviales, du zonage des eaux pluviales et du zonage d'assainissement des eaux usées ;
- les modalités de concertation n'ont pas été respectées ;
- le dossier soumis à enquête publique est incomplet en raison de l'absence de présentation de certaines pièces au public ;
- le rapport de présentation est insuffisamment motivé ;
- l'avis du commissaire enquêteur est insuffisamment motivé en raison de l'absence de prise en compte des observations du public, de l'absence de réponse motivée aux observations du public, et de la circonstance qu'il ne s'est pas prononcé sur l'avis des personnes publiques associées ;
- le commissaire enquêteur n'a pas rendu d'avis motivé sur le schéma directeur de gestion des eaux pluviales, du zonage des eaux pluviales et du zonage d'assainissement des eaux usées ;
- l'implantation de quatre des opérations d'aménagement méconnaît d'une part le principe d'urbanisation en continuité défini par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et d'autre part les prescriptions du SCOT, notamment concernant la zone AB ;
- le règlement de la zone Ab est insuffisant ;
- la base nautique comporte des constructions qui n'exigent pas la proximité de l'eau, elle est située dans la crique de l'Angle pour laquelle le SCOT ne permet pas une telle activité, et le règlement de la zone N est illégal et discriminant ;
- les emplacements réservés 6, 19 et 2 sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le plan méconnaît les dispositions des articles L. 111-6 et L. 111-8 du code de l'urbanisme ;
- le règlement de la zone UT comporte des erreurs matérielles ;

- la rédaction des articles 4 des zones UA, UC, UD, UE, Ut, A, AC et N est insuffisante ;
- les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement des zones 2 AU sont insuffisamment définies au regard de l'article R. 151-6 et R. 151-8 du code de l'urbanisme ou à défaut au regard de l'article R. 123-1-1 du code de l'urbanisme et des articles R. 302-1-2 et R. 302-1-3 du code de la construction et de l'habitation et le classement en zone 2AU est erroné dès lors que les zones sont desservies par des réseaux de capacités suffisantes ;
- l'évaluation des incidences environnementales et l'étude Natura 2000 sont insuffisantes concernant l'extension du port et la base nautique.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 avril 2019, la commune de Bouzigues, représentée par Me D, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 Mme B,
- les conclusions de Mme Giocanti rapporteur public,
- et les observations de Me A représentant la SCI camping Lou Labech et M. C.

Considérant ce qui suit :

1. La SCI camping Lou Labech et M. C relèvent appel du jugement du 18 octobre 2018 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 11 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bouzigues a approuvé le plan local d'urbanisme.

Sur la régularité du jugement :

2. Il ressort du jugement en litige que le tribunal administratif a répondu, en son considérant 7, au moyen tiré de l'insuffisance de motivation des conclusions du commissaire enquêteur s'agissant du schéma directeur de gestion des eaux pluviales, du zonage des eaux pluviales et du zonage d'assainissement qu'il a estimé inopérant. Dans ces conditions, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le tribunal aurait omis de statuer sur un tel moyen.

Sur le bien-fondé du jugement :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : " Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire. ". Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : " Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. ". Aux termes de l'article R. 151-51 du code de l'urbanisme : " Les annexes au plan local d'urbanisme comprennent, s'il y a lieu, outre les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol appartenant aux catégories figurant sur la liste annexée au présent livre mentionnées à l'article L. 151-43, les éléments énumérés aux articles R. 151-52 et R. 151-53. ". Enfin selon l'article R. 151-53 du même code : " Figurent également en annexe au plan local d'urbanisme, s'il y a lieu, les éléments suivants : () 8° Les zones délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales et les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets () ". Les inexactitudes, omissions ou

insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette enquête que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur cette décision.

4. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des constatations du commissaire enquêteur avant l'ouverture de l'enquête publique, que le dossier soumis à l'enquête comportait deux annexes relatives au zonage d'assainissement et au schéma directeur de gestion des eaux pluviales. Les circonstances que, postérieurement à l'enquête, le dossier disponible sur internet ne comportait pas de telles annexes, ou qu'aucune observation n'aurait été émise sur ces annexes, ne démontre ni que le dossier papier soumis à l'enquête était incomplet, ni même que les deux annexes en litige n'auraient pas été consultables sur le site internet de la commune pendant l'enquête publique. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement " Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet ". Il résulte de ces dispositions que le commissaire enquêteur doit, d'une part, établir un rapport relatant le déroulement de l'enquête et procéder à un examen des observations recueillies lors de celle-ci, en résumant leur contenu. Il doit, d'autre part, indiquer dans un document séparé, ses conclusions motivées sur l'opération, en tenant compte de ces observations mais sans être tenu de répondre à chacune d'elles. L'irrégularité de l'enquête publique n'est de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir

pour effet de nuire à l'information du public ou si elle a été de nature à exercer une influence sur cette décision.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les observations du public sont traitées, au sein du rapport du commissaire enquêteur, dans trois parties ayant respectivement pour objet de rendre compte de chaque permanence organisée, de récapituler les observations recueillies et d'analyser ces observations. Le commissaire enquêteur a résumé les observations ainsi recueillies et les a prises en compte, alors même qu'il n'était pas tenu de répondre à chacune d'entre elles. Par ailleurs, la circonstance, à la supposer établie, que le rapport comporterait certaines omissions ou des erreurs ponctuelles sur le sens de certaines interventions ou sur les questions des zones AU ou de l'extension du port et la création de la base nautique, est sans incidence sur la régularité de la procédure, dès lors que ces observations ne présentent qu'un caractère marginal, que le rapport rend compte de leur teneur générale et qu'enfin il n'est pas établi que ces erreurs auraient nuit à l'information du public ou été de nature à exercer une influence sur la décision prise. Enfin, le commissaire enquêteur a rendu compte de l'ensemble des avis des personnes publiques associées, et aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne lui imposait de les analyser ou de donner son avis sur leur contenu.

7. D'autre part, dans la deuxième partie du rapport, le commissaire enquêteur, après avoir analysé la teneur générale des observations du public et les contre-propositions formulées, réalise un bilan avantage/inconvénient du document et indique les raisons déterminant le sens de son avis, notamment s'agissant du port de plaisance et des zones 2 AU, avant de rendre un avis favorable assorti de réserves sur l'opération Moulin à Vent et sur un emplacement réservé, ainsi qu'une recommandation. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rapport du commissaire enquêteur serait insuffisant ou que ses conclusions seraient insuffisamment motivées.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme applicable au projet : " Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il

s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. "

9. Le rapport de présentation, après avoir analysé l'accroissement important de la population et la situation des logements disponibles, fait état de l'objectif de la commune de conforter son attractivité et de favoriser la mixité sociale en atteignant 2 200 habitants en 2030 et en créant deux cent dix logements supplémentaires. Les possibilités de construction au sein de l'enveloppe urbaine, par la mobilisation des dents creuses et des logements vacants, la densification à travers le redécoupage parcellaire et la mutation du tissu urbain, sont analysées de manière détaillée, et démontrent une consommation d'espace agricole limitée pour répondre aux prévisions démographiques. Le diagnostic ainsi établi prend en compte les besoins notamment en matière de surface et développement agricoles qui sont très limités. En effet, le rapport indique que le nombre d'exploitations agricoles a subi une baisse de 96 % entre 1988 et 2010 alors que, outre la conchyliculture, seules deux exploitations ont été recensées et que la viticulture, qui était l'activité principale, n'est plus que résiduelle depuis la fermeture de la cave coopérative. Le rapport comprend également une étude du potentiel agronomique

des terres démontrant un potentiel peu élevé avec l'absence de réseau d'irrigation en eau brute à destination agricole, et insiste sur l'importance économique et touristique de l'activité conchylicole. Face aux enjeux et aux besoins agricoles ainsi très limités, le diagnostic réalisé par la commune démontre d'une part que la consommation des terres agricoles nécessitée par le développement de l'urbanisation reste limitée, comme le démontrent d'ailleurs les objectifs de limitation de consommation de l'espace qui sont conformes aux prévisions du SCOT, et d'autre part que la commune a entendu préserver les espaces agricoles compte tenu notamment de leur intérêt paysager et de leur participation à la définition de la silhouette du village. Aussi, et malgré les critiques de la chambre d'agriculture et du département, le rapport de présentation paraît suffisamment motivé et justifié s'agissant du diagnostic réalisé, du recensement des besoins agricoles et des choix de la commune en matière de consommation d'espaces agricoles. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le rapport de présentation serait insuffisamment motivé s'agissant des espaces agricoles.

10. En quatrième lieu et d'une part, aux termes de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme : " Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville () ". Aux termes de l'article R. 151-8 du même code : " Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables. Elles portent au moins sur : 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; 2° La mixité fonctionnelle et sociale ; 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ; 4° Les besoins en matière de stationnement ; 5° La desserte par les transports en commun ; 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux. Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. ". Enfin, aux termes de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28

décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme : " VI. - Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1er janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté. "

11. Le conseil municipal de la commune Bouzigues n'ayant pas adopté, avant l'arrêt du plan local d'urbanisme, de délibération expresse pour décider d'appliquer au document d'urbanisme l'ensemble des articles R 151-1 à 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016, les dispositions des articles R. 151-6 et R. 151-8 de ce code n'étaient pas applicables au document d'urbanisme, et les requérants ne peuvent donc utilement soutenir que le contenu des orientations d'aménagement et de programmation ne respecterait pas le contenu prescrit par ces dispositions.

12. D'autre, part, aux termes de l'article R. 123-1-1 du code de l'urbanisme dans sa version alors applicable : " Les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4 peuvent, le cas échéant par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement prévues par ces dispositions. Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées aux 2 et 3 de l'article L. 123-1-4 définissent : 1° En ce qui concerne l'habitat, les objectifs et les principes mentionnés au 2° de l'article L. 123-1-4. Elles comprennent, notamment, les objectifs mentionnés aux d, e et g de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi que le programme d'actions défini à l'article R. 302-1-3 du même code () "

13. Le plan local d'urbanisme en litige n'ayant pas été élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, les requérants ne peuvent utilement soutenir que les orientations d'aménagement et de programmation ne comporteraient pas les éléments mentionnés aux articles R. 302-1-2 et R. 302-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

14. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme : " Le rapport de présentation : () 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ". Le rapport de présentation comporte une étude des sites susceptibles d'être impactés, notamment le site de la base nautique qui a fait l'objet d'études de terrain s'agissant du terrain naturel, des habitats, de la faune et de la flore, et pour lequel le rapport conclut à un enjeu faible et à une absence d'incidence, sans que cette étude ne soit utilement critiquée par les appelants. Toutefois, s'agissant du projet d'extension du port, alors que celui-ci apparaît en tant que site susceptible d'être impacté, il n'apparaît pas dans la liste des sites prospectés et il ne ressort donc pas des pièces du dossier que les auteurs du plan aient réalisé une quelconque évaluation des incidences de ce projet, le rapport se bornant à conclure que l'extension du port " devra s'intégrer au sein des aménagements existants et respecter des mesures paysagères renforcées ". Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet d'extension du port est insuffisante.

15. En sixième lieu, aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : " I - Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation () ". Aux termes de l'article R. 414-19 du même code : " I.-La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L. 414-4 est la

suivante : 1° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale au titre du I de l'article L. 122-4 du présent code et de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme () ". Aux termes de l'article R. 414-21 du même code : " Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet, organiser une manifestation ou procéder à une intervention mentionnés à l'article R. 414-19 ou figurant sur une liste locale mentionnée au 2° du III de l'article L. 414-4 accompagne son dossier de présentation du document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation ou sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 mentionné à l'article R. 414-23. Lorsque le document, programme ou projet fait l'objet d'une enquête publique, cette évaluation est jointe au dossier soumis à enquête publique. Le contenu de ce dossier peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de cet article, dès lors que cette première analyse permet de conclure à l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000. ". Enfin l'article R. 414-23 du même code prévoit : " () I.- Le dossier comprend dans tous les cas : 1° Une présentation simplifiée du document de planification, ou une description du programme, du projet, de la manifestation ou de l'intervention, accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets ; lorsque des travaux, ouvrages ou aménagements sont à réaliser dans le périmètre d'un site Natura 2000, un plan de situation détaillé est fourni ; 2° Un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés (). II.- Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification, le programme ou le projet, la manifestation ou l'intervention peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions dont est responsable l'autorité chargée d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur, sur l'état de conservation des

habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. III.- S'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document de planification, ou le programme, projet, manifestation ou intervention peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation ou pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. IV. Lorsque, malgré les mesures prévues au III, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose, en outre : 1° La description des solutions alternatives envisageables, les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution que celle retenue et les éléments qui permettent de justifier l'approbation du document de planification () 2° La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000 ()".

16. Si la crique de l'Angle ne constitue pas une zone Natura 2000, il ressort des pièces du dossier, comme le soutiennent les appelants, que la commune de Bouzigues est située à proximité de sites Natura 2000, d'une part la ZPS " Etang de Thau et Lido de Sète à Agde " FR 9112018 et d'autre part, plus au sud, le site d'intérêt communautaire " Herbiers de l'étang de Thau " FR9101411. Le rapport de présentation indique que divers projets, dont l'ouverture à l'urbanisation des zones faisant l'objet d'OAP, certains secteurs d'urbanisation ainsi que les projets d'aménagement d'une base nautique et d'extension du port de plaisance, sont susceptibles d'impacter ces sites Natura 2000. L'étude Natura 2000 indique qu'un diagnostic écologique a été réalisé afin de déterminer les sensibilités de ces zones, avec des investigations et des inventaires, et comporte une analyse des incidences de ces projets. Il est indiqué que seuls les projets d'aménagement d'une base nautique et d'extension du port vont induire un effet d'emprise sur l'habitat d'intérêt communautaire " Lagunes méditerranéennes " avec une

artificialisation d'une partie des berges et des fonds de la lagune et des incidences potentielles sur les herbiers de zoostères, et que le projet d'aménagement de la base nautique est situé au contact d'une zone d'alimentation favorable pour les espèces laro-limicoles et le Flamant rose. Toutefois, l'étude indique qu'en l'absence d'éléments détaillés et définitifs concernant ces deux projets, il est difficile d'évaluer les incidences sur les habitats d'intérêt communautaire et les espèces concernées et que ces projets devront faire l'objet d'études futures, et conclut que, moyennant la mise en oeuvre de mesures adaptées pour les deux projets en litige, les incidences du PLU sont considérées comme non significatives sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire. Or, même si ces projets devront ultérieurement faire l'objet d'autorisations d'urbanisme, dès lors que le document de planification est applicable à la réalisation de ces projets, l'étude Natura 2000 ne pouvait se borner à conclure à l'impossibilité d'établir en l'état l'incidence de ces projets sur les sites Natura 2000 et à renvoyer à des études futures, mais devait, le cas échéant après réalisation d'études complémentaires sur les hypothèses d'aménagement des sites, indiquer si les incidences étaient ou non significatives, et, en cas d'incidences significatives, comporter les analyses complémentaires mentionnées à l'article R. 414-23 précité. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation des incidences de ces deux projets sur les sites Natura 2000 en méconnaissance des dispositions précitées.

17. En septième lieu, aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme applicable au projet : " Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le

règlement. Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. "

18. Le plan local d'urbanisme a défini quatre zones à urbaniser faisant l'objet d'OAP dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. Comme l'a jugé à bon droit le tribunal administratif, la réglementation de ces zones se bornant à préciser la nécessité de définir un projet d'ensemble conforme aux orientations d'aménagement et de programmation, les requérants ne sauraient utilement invoquer l'insuffisance de ce règlement dans la mesure où il renvoie à une modification ultérieure du document d'urbanisme. D'autre part, les requérants contestent le classement de ces secteurs en zone 2 AU au motif qu'elles seraient desservies par des réseaux de capacités suffisantes. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, si le document relatif aux OAP indique simplement que ces secteurs sont facilement raccordables aux réseaux, aucun élément ne permet d'établir qu'il existerait, en périphérie immédiate de chaque zone, des réseaux de capacités suffisantes pour desservir l'ensemble de chacune de ces zones. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement en litige, le tribunal administratif a écarté les moyens tirés de l'insuffisance de réglementation des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement correspondant et de l'erreur manifeste d'appréciation du classement des secteurs correspondants à ces OAP.

19. En huitième lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : " L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. ". Il résulte de ces dispositions que le plan local d'urbanisme d'une commune littorale peut prévoir l'extension de l'urbanisation soit 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, soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

20. Il ressort des pièces du dossier que, pour l'application de la loi " littoral ", le SCOT du Bassin de Thau a délimité sur la commune de Bouzigues une enveloppe correspondant à l'agglomération support d'extension urbaine. Les secteurs de Moulin à vent, Chemin du Bosc, Moulin Neuf et Avenue Bouat dont l'urbanisation est prévue par le plan local d'urbanisme, ainsi que le secteur Ab de la Catonière, sont situés en continuité directe de cette enveloppe urbaine, chacun de ces secteurs étant directement relié aux secteurs urbanisés constituant cette agglomération, secteurs comportant un nombre et une densité importants de constructions. Contrairement à ce qui est soutenu, ces cinq secteurs ne sont pas situés dans les zones orange répertoriées au SCOT en tant qu' " espace urbanisé en dehors des agglomérations et village ". En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les voies ou chemins bordant sur un ou plusieurs côtés ces secteurs constitueraient des coupures d'urbanisation telles qu'ils ne puissent être considérés comme étant en continuité de l'agglomération. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté le moyen tiré de ce que l'urbanisation de ces secteurs méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 121-8 précité ou serait incompatible avec le SCOT du Bassin de Thau.

21. En neuvième lieu, il ressort du rapport de présentation que la zone A comprend les terrains qui font l'objet d'une protection particulière en raison de la valeur et du potentiel des terres agricoles, et notamment le secteur Ab, correspondant aux zones agricoles pouvant accueillir des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Contrairement ce qui est soutenu, ce secteur n'a pas pour objectif de protéger l'activité de conchyliculture, laquelle est réservée à la zone Act. Si les appelants critiquent le règlement de la zone Ab en se référant à l'avis du préfet du 27 janvier 2017, selon lequel l'autorisation de nouvelles constructions ainsi que l'extension trop permissive de 30 % des constructions existantes seraient contraires au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant au sein des communes littorales, il ressort du règlement finalement approuvé que d'une part, les extensions sont finalement limitées à 20 % dans la limite de 50 m², d'autre part, les nouvelles constructions nécessaires à l'exploitation agricole ne sont autorisées qu'en continuité de l'agglomération existante, et enfin, ledit règlement ne permet pas, contrairement à ce qui est soutenu, de modifier la

destination agricole des bâtiments. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le règlement de la zone Ab serait illégal ou insuffisant, notamment au regard de la loi littoral.

22. En dixième lieu et d'une part, aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : " En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. ". Aux termes de l'article L. 121-17 du même code : " L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ".

23. S'il est soutenu que le projet de base nautique, situé dans la bande littorale de 100 m en dehors des espaces urbanisés, comporterait des constructions qui ne nécessiteraient pas la proximité de l'eau, il ressort des pièces du dossier que les courts de tennis sont existants, et aucun élément ne permet d'établir que le projet de base nautique permettrait de développer des courts de tennis ou d'autres activités ludiques et sportives n'exigeant pas la proximité de l'eau. En outre les installations annexes telles que les parkings ou les voiries devront le cas échéant être considérées comme faisant partie intégrante du projet de base nautique, lequel nécessite bien la proximité immédiate de l'eau.

24. D'autre part, contrairement à ce qui est soutenu, il ressort de l'analyse de la carte graphique des espaces littoraux du SCOT du Bassin de Thau et des cartes graphiques du plan local d'urbanisme que le projet de base nautique ne se situe pas dans le périmètre de l'espace remarquable protégé de la crique de l'Angle, mais au sud de celle-ci, et ne méconnaît donc pas la vocation de cet espace remarquable telle que définie par le SCOT.

25. Enfin, le rapport de présentation justifie le choix de reclasser l'ancienne zone 5NA en zone naturelle à protéger dès lors que cette zone se situe au sein de la bande littorale des 100 mètres inconstructibles et qu'aucune construction ne peut y être admise, à l'exception du projet de base nautique qui nécessite la proximité de l'eau. Il ressort du rapport de présentation que la partie nord de

cette zone naturelle est déjà en partie anthropisée et comporte des courts de tennis existants, contrairement à la partie sud restée à l'état naturel et qu'il convient de protéger. Aussi, la création de cette base nautique sur la partie nord et non sur la partie sud appartenant aux requérants ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et ne méconnaît pas le principe de non-discrimination. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le classement de la base nautique serait illégal pour ces diverses raisons.

26. En onzième lieu, aux termes de l'article R. 123-111 du code de l'urbanisme applicable au projet : " Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : () d) Les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ; L'intention d'une commune de réaliser un aménagement sur une parcelle suffit à justifier légalement son classement en tant qu'emplacement réservé en application des dispositions précitées, sans qu'il soit besoin pour la commune de faire état d'un projet précisément défini. Toutefois, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur le caractère réel de l'intention de la commune. "

27. D'une part, le plan local d'urbanisme prévoit de créer un emplacement réservé n° 6 dont l'objet est destiné au réaménagement et à l'extension de la déchetterie en ressourcerie / recyclerie au bénéfice de la communauté de communes. Aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à ce qu'un emplacement soit réservé sur le territoire d'une commune au bénéfice d'une autre collectivité. En outre, la circonstance que la communauté d'agglomération a indiqué au conseil des requérants qu'aucune réflexion n'avait encore été engagée sur l'extension de la déchetterie de Bouzigues ne permet pas de remettre en cause la réalité du projet et l'intention de la collectivité de le réaliser.

28. D'autre part, le plan local d'urbanisme prévoit de créer un emplacement réservé n° 19 dont l'objet est destiné à la création d'une liaison piétonne d'une emprise de trois mètres au sein de la zone N bordant l'étang de Thau à l'Est de la commune. Si les requérants soutiennent qu'il existe déjà un chemin sur ces parcelles, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'un emplacement réservé soit créé

pour pérenniser l'usage d'un terrain. En outre il ressort de la carte graphique du plan local d'urbanisme que la localisation et le tracé de la voie sont bien reportés. Enfin le règlement de la zone naturelle n'interdit pas la création d'un cheminement piétonnier dès lors que le règlement autorise les aménagements légers nécessaires à la gestion des espaces ou à leur ouverture au public, et que la réalisation de tels aménagements dans le cadre de plans de gestion et de documents d'objectif n'est qu'une faculté.

29. Enfin, le plan local d'urbanisme prévoit de créer un emplacement réservé n° 2 dont l'objet est de constituer une " réserve foncière dédiée aux professionnels de la conchyliculture et à la promotion des produits du terroir ". Si la commune de Bouzigues indique que le maintien et la valorisation de l'aquaculture sur un territoire qui a déjà vu ses exploitations agricoles disparaître poursuit un but d'intérêt général, elle ne donne aucune précision sur l'objet et l'intérêt général de cette réserve foncière d'une superficie de plus de 2800 m² prévue sur un secteur déjà réservé uniquement aux activités conchylicoles. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement en litige, le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant la création de l'emplacement réservé n° 2.

30. En douzième lieu, aux termes de l'article L. 111-6 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 de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article L. 141-19 ". Aux termes de l'article L. 111-8 du même code : " Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages " .

31. Il ressort des pièces du dossier que le secteur de l'avenue du Bouat, qui fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation, prévoit l'implantation de constructions à 40 mètres de la route départementale 613 classée comme voie à grande circulation. Pour justifier de la dérogation à l'implantation à 75 mètres d'une telle voie, les auteurs du plan local d'urbanisme ont réalisé une étude, conformément aux dispositions de l'article L. 111-8 précité, prévoyant notamment la mise en place d'un rideau végétal et d'une isolation acoustique des bâtiments. Le préfet a estimé, dans son avis du 24 janvier 2017, que ce rideau végétal n'apportera aucun bénéfice en terme de réduction du bruit et a demandé à la commune de compléter son étude. A la suite de cet avis, l'orientation d'aménagement et de programmation a donc été modifiée pour inclure l'obligation de réaliser des dispositifs anti bruit ou écrans acoustiques. Les requérants n'apportent aucun élément de nature à démontrer que ces dispositifs, qui sont des aménagements spécifiques s'ajoutant aux dispositifs d'isolation acoustique des bâtiments, seraient insuffisants pour réduire les nuisances engendrées par l'implantation des constructions à 40 m de la voie. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement en litige, le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées.

32. En treizième lieu, le plan local d'urbanisme comprend une zone Ut, définie comme étant occupée par un camping. Le rapport de présentation indique que le choix a été fait de créer une zone urbaine spécifique pour le camping et que la rédaction des articles 1 et 2 du règlement vise à soutenir et conforter le camping existant. Dans ces conditions, l'indication selon laquelle l'hébergement hôtelier est interdit dans la zone n'empêche nullement le développement du camping existant dès lors que le même règlement autorise " l'extension mesurée des constructions nécessaires à l'activité de camping et d'hébergement de plein air ", et le règlement n'est ainsi entaché d'aucune contradiction. D'autre part, la commune ayant fait le choix de conforter ce camping sans pour autant permettre son extension démesurée dans un secteur très peu construit et proche du littoral, elle pouvait sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation restreindre les extensions et l'emprise à 10 % de l'existant ou encore imposer 70 % d'espaces verts. Ces limitations, si elles ne permettent qu'un faible développement du camping

existant, ne révèlent pas, contrairement à ce qui soutenu, une volonté de faire disparaître le camping ou d'empêcher son fonctionnement normal. En outre, les dispositions de l'article R 111-35 du code de l'urbanisme invoquées, qui limitent à 35 les habitations légères de loisirs autorisées dans les campings de moins de 175 emplacements, n'ouvrent pas un droit automatique pour tout propriétaire de camping de réaliser un tel nombre d'habitations. Enfin, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des possibilités offertes par le règlement de la zone voisine classée en UCc qui n'autorise pas le même type de constructions. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le règlement de la zone UT serait illégal.

33. En quatorzième et dernier lieu, les moyens tirés de l'absence de respect des modalités de la concertation, de l'insuffisance de motivation des conclusions du commissaire enquêteur s'agissant du schéma directeur de gestion des eaux pluviales, du zonage des eaux pluviales et du zonage d'assainissement, et de l'insuffisante rédaction des articles 4 du règlement en matière d'eau potable et d'eau pluviale doivent être écartés pour les motifs exposés aux points 2 à 3, 7, et 44 à 46 du jugement en litige, qui n'appellent pas de précisions en appel.

34. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation entachant la création de l'emplacement réservé n° 2, de l'insuffisance du volet environnemental du rapport de présentation s'agissant de l'extension du port et de l'insuffisance du dossier d'évaluation environnementale Natura 2000 concernant les projets de création de la base nautique et d'extension du port de plaisance ne sont susceptibles d'entraîner l'annulation de la délibération en litige seulement en tant que celle-ci institue l'emplacement réservé n° 2 et prévoit la création en zone N d'une base nautique et l'extension en zone Np du port de plaisance.

35. Dans ces conditions, les appelants sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté leur demande en annulation de la délibération du 11 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bouzigues a approuvé le plan local d'urbanisme, en tant seulement que celle-ci institue l'emplacement réservé n° 2 et prévoit la création en zone N d'une base nautique et

l'extension en zone Np du port de plaisance, et à demander l'annulation du jugement et de la délibération dans cette mesure.

Sur les frais exposés dans l'instance :

36. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser à chaque partie la charge des frais exposés sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : La délibération du conseil municipal de la commune de Bouzigues du 11 juillet 2017 est annulée en tant qu'elle institue l'emplacement réservé n° 2 et en tant qu'elle prévoit la création en zone N d'une base nautique et l'extension en zone Np du port de plaisance.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 18 octobre 2018 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Les conclusions des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la SCI camping Lou Labech, à M. E C et à la commune de Bouzigues.

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2020 où siégeaient :

- M. Poujade, président,
- M. Portail, président assesseur,
- Mme B, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 1er octobre 2020.

N° 18M05341

hw

Composition de la juridiction : M. POUJADE, Mme GIOCANTI, Mme
Elisabeth BAIZET

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.