

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

vt

N° 13MA04200

ASSOCIATION VIE DE L'EAU - VAR
INONDATIONS ECOLOGISME
ET AUTRES

Mme Gougot
Rapporteure

M. Salvage
Rapporteur public

Audience du 8 octobre 2015
Lecture du 30 octobre 2015

68-01-01-01-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Vie de l'Eau - Var Inondations Ecologie (VDE-VIE), prise en la personne de son représentant légal en exercice, l'association de défense du plan de la Garde, prise en la personne de son représentant en exercice, et le comité d'intérêt local La Grenouille, représenté par sa présidente ont demandé au tribunal administratif de Toulon, à titre principal, d'annuler la délibération en date du 21 décembre 2011 par laquelle le conseil municipal de la commune du Pradet a approuvé son plan local d'urbanisme, et à titre subsidiaire, de l'annuler en tant qu'il concerne le secteur de La Grenouille.

Par un jugement n°s 1201527, 1201607, 1201629, 1201634, 1201649, 1201656, 1201703 et 1201704 du 29 août 2013, le tribunal administratif de Toulon qui a joint d'autres demandes à celles ci-dessus évoquées, a partiellement annulé ladite délibération en tant qu'elle concernait les espaces boisés classés dont le périmètre avait été modifié suite à l'enquête publique sans que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'ait été consultée et, a rejeté le surplus des conclusions, dont celles des requérants.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 octobre 2013, le 5 janvier 2015 et un mémoire récapitulatif enregistré le 22 septembre 2015, L'association Vie de l'eau - Var inondations écologie (VDE-VIE), prise en la personne de son représentant légal en exercice,

l'association de défense du plan de la Garde, prise en la personne de son représentant en exercice, et le comité d'intérêt local La Grenouille, représenté par sa présidente, ensemble représentés par Me Andréani, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulon du 29 août 2013 ;

2°) d'annuler la délibération précitée du conseil municipal du Pradet ;

3°) de mettre à la charge de la commune du Pradet la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le tribunal a omis de statuer sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme ;

- le rapport de présentation ne présente pas l'impact de l'ouverture à l'urbanisation du site de La Grenouille sur les milieux naturels, les écosystèmes, l'agriculture et le paysage, en méconnaissance de l'article R.123-2, notamment 4°, du code de l'urbanisme ; en premier lieu, les motifs des orientations d'aménagement spécifiques ne sont pas exposés en méconnaissance de l'article R.123-2 3° du même code ; en deuxième lieu, le rapport de présentation est insuffisant sur l'état initial de l'environnement de la zone humide du Plan ; en troisième lieu le rapport de présentation ne détaille pas suffisamment les incidences du plan local d'urbanisme sur la Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de la commune de La Garde et de la commune du Pradet ;

- l'ouverture à l'urbanisation du site de La Grenouille qui supporte une ZNIEFF et une « zone humide », au sens de l'article L.211-1 du code de l'urbanisme, est contraire aux objectifs du plan d'aménagement et de développement durables (PADD) et entachée d'erreur manifeste d'appréciation, notamment au regard des articles R.123-6 et R.123-8 du code de l'urbanisme ; c'est à tort que les premiers juges ont écarté comme inopérant les moyens invoqués pour l'ensemble du secteur de La Grenouille, c'est-à-dire le secteur « 2AU », ce classement étant entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- la procédure d'enquête publique est irrégulière en méconnaissance de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme, le public ayant été insuffisamment informé, d'une part, sur le périmètre des zones « 1AU » et « 2 AU » compris dans la zone humide et, d'autre part, sur l'état initial de l'environnement de la zone humide ;

- les conclusions du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivées, notamment concernant le site de la Grenouille et la procédure d'enquête publique est par suite irrégulière au regard de l'article R.123-22 du code de l'urbanisme ;

- le conseil municipal de la commune du Pradet n'a pas délibéré sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant de réviser son plan local d'urbanisme, en méconnaissance de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme ;

- la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa version issue de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 modifiée par l'article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011, applicable au plan local d'urbanisme approuvé après l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 décembre 2014 et le 16 février 2015, la commune du Pradet conclut au rejet de la requête et à la condamnation solidaire de l'association VDE-VIE, de l'association de défense du Plan de La Garde et du comité d'intérêt local La Grenouille à lui verser la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête qui n'est pas accompagnée de la délibération du 21 décembre 2011 est irrecevable au regard de l'article R.412-1 du code de justice administrative ;
- les autres moyens de la requête sont mal-fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience par un avis d'audience adressé le 23 septembre 2015.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Gougot, 1^{ère} conseillère,
- les conclusions de M. Salvage, rapporteur public,
- et les observations de Me Andreani représentant les associations requérantes et de Me Parisi, représentant la commune du Pradet.

1. Considérant que par une délibération en date du 21 décembre 2011, le conseil municipal de la commune du Pradet a approuvé son plan local d'urbanisme ; que l'association Vie de l'Eau – Var environnement écologie (VDE-VIE) et autres requérants interjettent appel du jugement en date du 29 août 2013 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté leur demande d'annulation de cette délibération ;

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R.412-1 du code de justice administrative: « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation...* » ; que contrairement à ce que soutient la commune du Pradet, l'association VDE-VIE et autres requérants, ont joint à leur requête d'appel la copie du jugement attaqué qui constitue en appel la décision attaquée ; qu'elle n'avait pas à produire de nouveau devant la cour une copie de la délibération du 21 décembre 2011, qui fait partie intégrante du dossier de première instance ; que la fin de non-recevoir opposée par la commune du Pradet ne peut par suite qu'être écartée ;

Sur la régularité du jugement :

3. Considérant que l'association VDE-VIE soutenait en première instance que l'évaluation environnementale était insuffisante et que le rapport de présentation ne démontrait pas l'impact du plan local d'urbanisme sur les milieux naturels, les écosystèmes, l'agriculture et le paysage ; que si le tribunal a écarté le moyen tiré de ce que l'évaluation environnementale serait largement insuffisante en violation des articles L.121-10 et R.121-14 II, et R.123-2-1 du code de l'urbanisme au motif que la commune du Pradet était couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) Provence Méditerranée qui a réalisé une évaluation environnementale, il n' a toutefois pas expressément écarté le moyen particulier des requérants tiré de la méconnaissance de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme explicitement invoqué ; que le jugement est irrégulier et qu'il y a lieu de l'annuler et de statuer sur la demande des requérants par la voie de l'évocation ;

Sur la légalité de la délibération attaquée :

En ce qui concerne le secteur de La Grenouille :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Le rapport de présentation : /1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 ; /2° Analyse l'état initial de l'environnement ; /3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; /4° Evalue 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 ; /Dans le cas prévu au cinquième alinéa de l'article L. 123-1, le rapport de présentation comprend, en outre, le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat défini par l'article R.302-1-1 du code de la construction et de l'habitation. /En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.* » ; que les lacunes du rapport de présentation ne sont toutefois de nature à entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de ce rapport de présentation, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète du public ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

5. Considérant que contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le rapport de présentation expose dans ses pages 248 à 253 les motifs des orientations d'aménagement spécifiques du site de La Grenouille, l'état initial de l'environnement de la zone humide du Plan dans les pages 53, 241 et 254 et, page 238, la manière dont le plan local d'urbanisme doit pallier ses incidences environnementales et les mesures compensatoires et de valorisation adoptées par les auteurs du plan ; que plus précisément, les pages 248 et 255 et suivantes abordent cette question pour le site de La Grenouille ; qu'en revanche le rapport de présentation ne détaille pas les incidences précises que l'urbanisation du secteur de La Grenouille que le plan local d'urbanisme autorise aura sur l'environnement, et notamment sur la zone humide et la ZNIEFF de type II qui couvrent une partie du secteur qu'il est ainsi prévu d'urbaniser alors qu'il est constant que cette zone humide présente une sensibilité

environnementale très forte ; qu'eu égard aux incidences potentielles sur l'environnement de ce projet d'urbanisation du secteur de La Grenouille, les dispositions précitées impliquaient que le rapport de présentation comportât, au-delà des palliatifs évoqués, une analyse véritable des incidences dudit projet sur l'environnement ; qu'il ne ressort pas des autres pièces produites par la commune en défense que cette insuffisance ait été par ailleurs compensée de façon à garantir l'information des destinataires du rapport ; que ce moyen doit par suite être accueilli en ce qui concerne ce secteur seul concerné par les insuffisances du rapport de présentation ;

6. Considérant que, pour l'application de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens concernant le quartier de La Grenouille ne sont pas, en l'état du dossier soumis à la Cour, propres à fonder l'annulation de la délibération litigieuse en tant qu'elle concerne le quartier de La Grenouille ; qu'il y a lieu en revanche d'examiner qu'aucun autre moyen n'est susceptible de conduire à l'annulation totale de la délibération litigieuse ;

En ce qui concerne les autres moyens :

7. Considérant qu'aux termes de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur : « *I - Le conseil municipal [...] délibère sur les objectifs poursuivis [...] avant : a) Toute élaboration ou révision du [...] plan local d'urbanisme ; ..* » ; qu'il résulte de ces dispositions que le conseil municipal doit notamment, avant que ne soit engagée la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, délibérer, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme ; que la méconnaissance de cette obligation, qui affecte le contenu même de cette délibération, est de nature à entraîner l'illégalité du document d'urbanisme approuvé ;

8. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la séance au cours de laquelle a été adoptée par le conseil municipal la délibération du 30 mai 2008 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune du Pradet que la nouvelle équipe municipale a souhaité poursuivre la révision du plan local d'urbanisme engagée par délibération du 14 juin 2002 autour de trois axes tendant, en premier lieu, à éviter un étalement urbain trop important en vue d'une gestion économe de l'espace, en deuxième lieu, à préserver et mettre en valeur des espaces agricoles, forestiers et des paysages, et enfin en troisième lieu, à maîtriser et rendre l'habitat accessible ; qu'ont été fixées à cette occasion les grandes orientations visant à préserver et améliorer la qualité de vie des habitants, en favorisant une politique de développement durable, incluant la mobilité et l'amélioration des conditions de déplacement en favorisant les transports en commun intra muros, les lignes spécifiques vers La Garde et la gare et le transport en « TER », ainsi que les transports « en modes doux » tel que voies vertes et pistes cyclables et à aménager des trottoirs pour les familles et les personnes à mobilité réduite ; qu'au niveau économique, il était proposé de préserver pour l'aménagement du territoire les espaces naturels et agricoles au niveau du paysage et du développement économique et de mettre en avant le potentiel économique des espaces agricoles par le biais de l'agrotourisme ; qu'enfin le projet d'implantation d'un « éco-quartier » dans le secteur de La Grenouille, consistant à développer des constructions respectueuses de l'environnement avec des matériaux permettant des consommations d'énergie limitées était déjà abordé ; que ce faisant, les auteurs du plan ont énoncé les principaux objectifs poursuivis, en des termes suffisamment précis au regard des dispositions précitées ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : « *Le rapport de présentation [...] présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers...* » ; que contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le rapport de présentation comporte, notamment en pages 148 à 153 une analyse des différents choix retenus, quartier par quartier, pour limiter la consommation d'espace ; que les associations requérantes ne sont par suite pas fondées à soutenir que le contenu du rapport de présentation serait insuffisant au regard des dispositions précitées de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur à la date de la délibération attaquée: « *Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées./Après l'enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal./Le plan local d'urbanisme approuvé est tenu à la disposition du public.* » ; que l'irrégularité de l'enquête publique n'est toutefois 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 ; que si les associations requérantes soutiennent qu'en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme, le public aurait, d'une part, été insuffisamment informé sur le périmètre des zones 1AU et 2 AU compris dans la zone humide et, d'autre part sur l'état initial de l'environnement de la zone humide, il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation page 155 qu'y étaient précisés non seulement les superficies concernées par le projet d'urbanisation du secteur de La Grenouille mais aussi, en pages 53, 241, 254 du rapport de présentation l'état initial de l'environnement de l'ensemble de la zone humide ; qu'en tout état de cause, il ne ressort pas des pièces du dossier que les insuffisances alléguées aient exercé une influence sur le sens des observations du public compte tenu du nombre et de la teneur des observations recensées pour ce seul quartier en pages 11 à 19 du rapport d'enquête publique ;

11. Considérant que l'article R.123-19 du code de l'urbanisme dans sa version applicable à la date de la délibération attaquée dispose : « *Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à l'enquête publique par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent dans les formes prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement. Toutefois, le maire ou le président de l'établissement public exerce les compétences attribuées au préfet par les articles R. 123-7, R. 123-8, R. 123-13, R. 123-14, R. 123-18 et R. 123-20 à R. 123-23 de ce code.* » ; que selon l'article R.123-22 du code de l'environnement, et non du code de l'urbanisme comme mentionné par erreur par les requérants, dans sa version alors en vigueur : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête.* » ; qu'en l'espèce, après avoir relevé que les observations formulées par le public n'étaient pas susceptibles de remettre fondamentalement en cause les dispositions retenues dans le projet de plan local d'urbanisme, le

commissaire-enquêteur a émis un avis favorable au projet assorti de plusieurs recommandations précises et personnelles justifiées dans ses réponses aux observations du public, y compris pour le secteur de La Grenouille ; que par suite, les requérants qui se bornent, sans plus de précisions à soutenir que son avis n'était pas suffisamment personnel et motivé, notamment pour le quartier de La Grenouille, ne sont pas fondés à soutenir que la procédure était par suite irrégulière ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède et notamment du point 5 du présent arrêt que les associations requérantes sont seulement fondées à demander l'annulation de la délibération du 21 décembre 2011 par laquelle la commune du Pradet a approuvé son plan local d'urbanisme en ce qui concerne le seul quartier de La Grenouille ;

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle aux conclusions de la commune du Pradet dirigées contre l'association VDE-VIE et autres requérants qui ne sont pas, dans la présente instance, parties perdantes ; qu'il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune du Pradet la somme de 2000 euros à verser à l'association VDE-VIE et autres requérants en application de ces dispositions ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Toulon du 29 août 2013 est annulé en tant qu'il se prononce sur la demande n° 1201607.

Article 2 : La délibération du 21 décembre 2011 par laquelle la commune du Pradet a approuvé son plan local d'urbanisme est annulée, en tant qu'elle concerne les dispositions du plan local d'urbanisme applicables au quartier de La Grenouille.

Article 3 : La commune du Pradet versera la somme globale de 2 000 (deux mille) euros à l'association VDE-VIE, à l'association de défense du plan de la Garde et au comité d'intérêt local La Grenouille.

Article 4 : Le surplus de la demande de l'association VDE-VIE et autres requérants est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune du Pradet formées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Vie de l'Eau - Var Inondations Ecologisme, à l'association de défense du plan de la Garde, au comité d'intérêt local La Grenouille et à la commune du Pradet.

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2015, où siégeaient :


- M. d'Hervé, président,
- Mme Josset, présidente assesseure,
- Mme Gougot, première conseillère.

Lu en audience publique, le 30 octobre 2015.


La rapporteure,


I. GOUGOT

Le président,


J-L. d'HERVÉ

La greffière,


S. EYCHENNE

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,