

PLU Modificatif
Jugement du Tribunal Administratif
(Annexe n°1)

15 octobre 2020



Marie LARRUE
Maire de LANTON
Conseillère Départementale

reçu le
20 OCT. 2020
SOUS-PREFECTURE
D'ARCACHON

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX

N° 1900316

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Is

PREFET DE LA GIRONDE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Reynaud
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bordeaux

Mme Prince-Fraysse
Rapporteur public

(5^{ème} chambre)

Audience du 10 décembre 2019
Lecture du 27 décembre 2019

135-01-015-02
C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 23 janvier 2019, la préfète de la Gironde demande au tribunal d'annuler la délibération du 29 août 2018 par laquelle le conseil municipal de la commune de Lanton a approuvé le plan local d'urbanisme de cette commune et la décision du 20 novembre 2018 par laquelle le maire de la commune de Lanton a refusé de retirer cet acte.

.....

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} octobre 2019, la commune de Lanton conclut au rejet de la requête, après avoir fait usage, le cas échéant, de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens invoqués par la préfète de la Gironde ne sont pas fondés.

Par une lettre du 20 novembre 2019, le tribunal a informé les parties qu'il était susceptible de surseoir à statuer en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, les vices tirés, d'une part, de l'incompatibilité de la délimitation du secteur 1AUE « Les Landes de Mouchon », du secteur UC situé à proximité de la route de Blagon, et du secteur des Vents de mer, par rapport à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, d'autre part, de l'incompatibilité de l'instauration de la zone 2AU du secteur de Taussat par rapport à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, enfin de la méconnaissance du plan de prévention des risques d'incendie de forêt par la création du secteur UC des Bruyères, qui ne sont ni des vices de procédure ni des vices de forme, sont susceptibles d'être régularisés par une procédure de modification.

Par un mémoire, enregistré le 27 novembre 2019, la commune de Lanton conclut aux mêmes fins que précédemment.

.....

d'urbanisme approuvé, il ressort toutefois de la comparaison du règlement de la zone UP du projet arrêté et du règlement de la zone NP du projet approuvé que la liste des constructions autorisées dans cette zone n'a pas été modifiée, dès lors que ces constructions doivent être liées à l'animation du port et de l'activité ostréicole.

4. D'autre part, les zones 1AU du secteur des Landes de Mouchon et du secteur de Taussat, d'une surface totale de 36,8 hectares, ont été ramenées à 13,4 hectares dans le projet approuvé, les 23,4 hectares restant ayant été reclassés en zone 2AU fermée à l'urbanisation immédiate. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que cette réduction des zones 1AU, qui n'affecte que 0,15% du territoire communal qui s'étend sur 15 700 hectares, modifie substantiellement les possibilités de constructions et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs.

5. Il ressort ensuite des pièces du dossier que, ni le reclassement du secteur des « Vents de mer » en zone UD, ni le reclassement d'un secteur 1AUL prévu pour l'accueil d'activités sportives, de loisirs, récréatives et ludiques, en zone 1AUE, destiné uniquement à des équipements et services publics ou d'intérêt collectif, compte tenu de la superficie limitée de ces secteurs, n'a pas substantiellement modifié l'économie générale du projet de plan.

6. Il résulte de ce qui précède que les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme, eu égard à leur ampleur limitée et à leur conformité avec les orientations initiales retenues dans le projet d'aménagement et de développement durable et le projet de plan local d'urbanisme arrêté, quand bien même elles auraient eu notamment pour effet de réduire la superficie des zones 1AU, n'ont pas porté atteinte à l'économie générale du projet. Par suite, le moyen tiré de ce qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée en raison des modifications en cause doit être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme : « *Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : / 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ; (...)* ». Selon l'article L. 142-5 du même code : « *Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services* ».

8. La préfète de la Gironde soutient que le plan local d'urbanisme de la commune de Lanton prévoit l'ouverture à l'urbanisation de quatre secteurs alors que la dérogation prévue par les dispositions précitées a été refusée à la commune par un arrêté du 18 avril 2018. Il ressort des pièces du dossier que pour refuser la dérogation sollicitée pour ouvrir à l'urbanisation certaines zones de la commune de Lanton, la préfète de la Gironde s'est fondé sur les dispositions des articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme issues de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1^{er} dudit code, aujourd'hui substituées aux anciennes dispositions de l'article L. 122-2 et L. 122-2-1 du même code.

forme de l'aménagement d'un logement de fonction obligatoirement inclus dans le bâtiment d'activité, soit la forme de programmes de logements localisés à l'étage d'un rez-de-chaussée commercial inclus dans le bâtiment d'activité. Les constructions et installations à destination d'activités artisanales sont admises à condition d'être compatibles avec les constructions avoisinantes. Dans ces conditions, eu égard aux caractéristiques particulières inhérentes à l'accueil d'activités économiques, la délimitation du secteur constructible UXa, qui correspond aux contours de la zone d'activité existante, n'est pas incompatible avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

16. Il ressort des pièces du dossier que le secteur situé contre la route de Blagon classé en zone UC est distant d'environ 150 mètres de la partie urbanisée de l'agglomération de Lanton, dont il est séparé par une zone 2AU du bourg de Blagon fermée à l'urbanisation, dépourvue de constructions. Dans ces conditions, ce secteur ne peut être regardé comme étant en continuité avec un village ou une agglomération existante, et sa délimitation en zone UC est incompatible avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

17. Le rapport de présentation indique, page 92, que dans la zone Nf, ne sont autorisées que l'extension de bâtiments d'habitation et la construction d'annexes liées à ces habitations. Si le règlement de la zone Nf, qui correspond à la forêt d'exploitation située en dehors des coupures d'urbanisation, autorise, sous conditions, les constructions nécessaires à l'exploitation agricole, ces dispositions n'ont et ne peuvent avoir, toutefois, ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'application de celles du texte précité. Elles n'autorisent pas, en outre, la délivrance d'une autorisation de construire pour un projet qui ne serait pas en continuité avec les agglomérations et villages existants ou dans le cadre d'un hameau nouveau, ni n'énonce qu'une telle autorisation pourrait être délivrée. Par suite, le moyen doit être écarté sur ce point.

18. Si l'article 2 du règlement des zones A et N du plan local d'urbanisme admet la construction, sous conditions, d'annexes liées à des bâtiments d'habitation, ces dispositions ne peuvent être regardées comme autorisant l'extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen doit être écarté sur ce point.

19. En quatrième lieu, selon 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. (...)* ». Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage au sens de ses dispositions précitées, trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et la mer. L'objectif d'urbanisation limitée visé par ces dispositions exige que soit retenu, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent. Le critère de covisibilité n'implique pas que chaque parcelle située au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors qu'une telle parcelle ne peut, en tout état de cause, être séparée de l'ensemble cohérent dont elle fait partie.

20. La préfète de la Gironde soutient d'une part que la délimitation des espaces proches du rivage n'est pas compatible avec les dispositions précitées. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le territoire de la commune est couvert par un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Dès lors, l'autorité administrative chargée de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme doit s'assurer que ce dernier est compatible avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions. Il ressort des

ne peut se fonder sur leur seule continuité avec un espace présentant un tel caractère, sans rechercher si elles constituent avec cet espace une unité paysagère justifiant dans son ensemble cette qualification de site ou paysage remarquable à préserver.

24. La préfète de la Gironde soutient d'une part que le site inscrit « Les Bois de pins », classé seulement pour partie en zone NR, aurait dû être préservé dans son ensemble, conformément aux dispositions précitées. La partie boisée de ce site est classée en zone NR, la partie relative aux espaces verts aménagés de quartier a été classée en zone NV, et une dernière partie a été classée en zone 2AU. Il ressort des pièces du dossier que la partie du site « Les bois de pins » classée en zone NV est dépourvue de tout boisement et il n'est pas établi qu'elle présenterait un intérêt écologique particulier, alors qu'elle est par ailleurs traversée par le boulevard de la plage. Ensuite, si elle jouxte la partie boisée du site, classée en zone NR, il ressort des pièces du dossier que la partie classée en zone 2AU du site est composée de parcelles déjà bâties de plusieurs maisons individuelles et se situe à l'extrémité nord-ouest d'un secteur qui est totalement construit. Dans ces conditions, les parties du site classées en zone NV et 2AU ne peuvent être regardées comme présentant le caractère d'un espace remarquable au sens de l'article R. 121-4 précité.

25. D'autre part, s'il ressort des pièces du dossier que les quatre boisements dont la préfète estime qu'ils auraient dû faire l'objet d'une protection au titre de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme sont dépourvus de toute construction, la préfète ne produit toutefois aucun élément de nature à établir qu'ils présenteraient un intérêt particulier de nature à justifier leur préservation. Ces boisements, qui ne sont pas directement visibles depuis le littoral, jouxtent, au nord, un secteur fortement urbanisé et ne forment pas une unité paysagère avec le site remarquable situé au sud. En outre, trois de ces boisements sont classés en zone NV doublés d'une servitude d'espace boisé classé. Le quatrième boisement, classé en zone UC, est quant à lui grevé d'un emplacement réservé en vue de l'extension du cimetière de Lanton. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme doit être écarté.

26. En sixième lieu, 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* ».

27. La préfète de la Gironde soutient que les zones UEc et UBa permettraient l'édification de constructions et installations au sein de la bande littorale de cent mètres en méconnaissance de l'article L. 121-16 précité. Il ressort toutefois d'une part de l'article 2.4 du règlement de la zone UEc que les occupations et utilisations du sol nécessaires à l'aménagement du camping existant sont autorisées à condition qu'elles ne s'implantent pas dans une bande littorale de cent mètres. Il ressort d'autre part des pièces du dossier, notamment des photographies et plans produits, que si la zone UBa de Taussat se situe dans la bande littorale de cent mètres, celle-ci couvre toutefois des espaces urbanisés au sens des dispositions précitées, de sorte que l'interdiction de toute construction ou installations ne lui est pas applicable. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

28. En septième lieu, selon l'article R. 151-31 du code de l'urbanisme : « *Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / 1° Les espaces boisés classés définis à l'article L. 113-1 ; / 2° Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de*

lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; (...) ».

34. Il ressort de l'article NP2 du règlement du plan local d'urbanisme que les constructions et installations liées à l'animation du port et l'activité ostréicole sont admises à condition que leur volume et leur aspect soient compatibles avec le caractère des constructions avoisinantes et qu'elles n'entraînent pas de nuisances de bruit incompatibles avec la proximité de l'habitat, du fait des installations qui les accompagnent ou du trafic qu'elles génèrent, notamment de poids lourds. Contrairement à ce que soutient la préfète, qui n'apporte pas d'élément à l'appui de son moyen, il ne ressort pas des pièces du dossier que les dispositions du règlement de la zone NP2 ne permettraient pas de s'assurer du respect de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen doit être écarté.

35. En dixième lieu, selon l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : (...)* / b) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...)* / 2° *La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; (...)* ».

36. Tout d'abord, le plan local d'urbanisme de Lanton n'est soumis qu'à un rapport de compatibilité avec les objectifs définis à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit comme objectif notamment l'équilibre entre le développement urbain maîtrisé et une utilisation économe des espaces naturels. La préfète de la Gironde soutient que l'ouverture à l'urbanisation d'une superficie qu'elle évalue à 71 hectares est excessive par rapport aux objectifs démographiques et aux secteurs déjà urbanisés de la commune qui auraient pu être densifiés. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de présentation (page 82), qu'à l'horizon 2030, au vu des prévisions démographiques fixées, le besoin de logements de la commune de Lanton a été évalué à 990 pour une population de 7 913 habitants. Afin d'atteindre cet objectif, la commune a tenu compte, d'une part, de la capacité d'accueil en logement au sein du tissu urbain existant des zones U du plan local d'urbanisme, évaluée à 30,1 hectares (page 74), qui représente, en prenant l'hypothèse de densité la plus forte, 480 logements, d'autre part, de la capacité d'accueil en zone 1AU et 2AU du plan local d'urbanisme, évaluée à 8,9 hectares, qui représente quant à elle 290 logements. Elle a également tenu compte des terrains potentiellement mutables et densifiables de plus de 1 500 m², estimés dans le rapport de présentation à environ 16 hectares (page 76), soit une capacité maximale d'accueil de l'ordre de 240 logements en retenant l'hypothèse de densité la plus forte. Toutefois, ce même rapport précise que la mutation de ces sites est prévisible mais les échéances de mutation ou de densification peuvent être plus ou moins longues en raison des contingences propres aux espaces déjà occupés et justifie ainsi que des capacités d'accueil suffisantes sur des zones à ouvrir à l'urbanisation soit prévues dans le projet de plan local d'urbanisme. Ainsi, la commune justifie de la nécessité d'une ouverture à l'urbanisation de certains secteurs, mais tout en veillant à identifier des îlots centraux plus denses et des espaces urbains axés sur la route départementale n°3 dans sa section urbaine. Il ressort par ailleurs du rapport de présentation (page 287) que la superficie des zones urbaines passe de 484,6 hectares à 572,8 hectares entre le plan d'occupation des sols et le plan local d'urbanisme et que la superficie des zones à urbaniser passent de 138,7 hectares à 71,2 hectares. Sur une superficie communale totale de 15 700,7 hectares, les zones agricoles représentent 1 312,6 hectares contre 11 615,9 dans le plan d'occupation des sols, et les zones naturelles couvrent 13 744,1 hectares contre 3 459,5 dans le plan d'occupation des sols. La commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers a d'ailleurs émis le 3 mai 2017 un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme et les réserves émises

de la Gironde pour permettre à la commune de Lanton de procéder à la régularisation du plan local d'urbanisme approuvé le 29 août 2018 jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois à compter de la notification du jugement, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

DECIDE:

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur le déféré de la préfète de la Gironde pour permettre à la commune de Lanton de procéder à la régularisation du plan local d'urbanisme approuvé le 29 août 2018 jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois à compter de la date de notification du jugement. La délibération du conseil municipal portant régularisation du plan local d'urbanisme devra être notifiée au tribunal dans ce délai.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au ministre de la cohésion des territoires et à la commune de Lanton. Copie en sera adressée à la préfète de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 10 décembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Pauziès, président,
M. Naud, premier conseiller,
Mme Reynaud, premier conseiller.

Lu en audience publique le 27 décembre 2019.

Le rapporteur,

P. REYNAUD

Le président,

J-C. PAUZIÈS

La greffière,

C. JANIN

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires 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,



