



AARPI BRINGMANN & SOUSSE
Avocats associés au Barreau des Pyrénées-Orientales

DROIT DES AFFAIRES EUROPÉENNES

DROIT PUBLIC

DROIT DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

DROIT DE LA RESPONSABILITÉ

Nicole BRINGMANN

SPÉCIALISTE EN DROIT DES RELATIONS
INTERNATIONALES ET EN DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE

Docteur en droit - Assessorin (Ass. iur.)
Professeur associé à l'Université de Perpignan
Consul honoraire de la République Fédérale
d'Allemagne
bringmann@neuf.fr

Marcel SOUSSE

SPÉCIALISTE EN DROIT PUBLIC
ET EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Docteur en droit
Professeur de Droit Public à l'Université de Perpignan
marcel.sousse@neuf.fr

Monsieur Robert MAILLET

Beauvallon Bartole

30, boulevard de la Suane

83310 GRIMAUD

TOULOUGES, le 21 février 2012

N/Réf. : Maillet (Etude Le Lavandou)

Cher Monsieur,

Vous avez bien voulu me saisir en vue de compléter mes deux précédentes consultations à la lumière de plusieurs décisions rendues récemment par le Tribunal administratif de Toulon et la Cour administrative de Marseille, faisant application de la loi Littoral.

Ces décisions, qui concernent la commune littorale voisine du Lavandou, dont la situation est comparable à celle du Rayol-Canadel, permettent de **confirmer une évolution que nous avons déjà décrite dans nos précédentes consultations.**

I. Sur l'arrêt de la Cour administrative de Marseille du 12 janvier 2012 (n° 10MA00150, Commune du Lavandou)

Dans cet arrêt, qui concerne la qualification de deux terrains de 7 hectares situés sur les hauteurs de Cavalière, à l'Ouest du vallon de l'Ubac du bleu, à moins d'un kilomètre du rivage, la Cour considère que ces terrains ne sont pas des espaces remarquables au sens de la loi Littoral.

Cette affaire concerne plusieurs délibérations du conseil municipal prises en 2000 et 2001, portant application anticipée du POS de la commune et approuvant le POS révisé, et annulées partiellement par le tribunal administratif de Nice par un jugement du 9 juillet 2003, à la demande de l'Association de Défense de l'Environnement de Bormes et du Lavandou (A.D.E.B.L.).

La Cour administrative d'appel de Marseille a confirmé ce jugement par un arrêt du 16 mai 2007. Mais, sur pourvoi de la commune du Lavandou, le Conseil d'Etat par la décision du 16 avril 2008, a prononcé l'admission partielle des conclusions du pourvoi de la commune, en ce qui concerne le classement des espaces correspondant aux zones Ugb et Ugç de Cavalières. Ensuite, le Conseil d'Etat, par une décision du 30 décembre 2009 (n° 307893, Commune du Lavandou) a jugé que la Cour administrative de Marseille, en considérant que les zones litigieuses constituaient un espace remarquable, a commis une erreur de droit. Il a annulé ce jugement et renvoyé l'affaire à la Cour administrative d'appel de Marseille (notons qu'à ce stade de la procédure, le Conseil d'Etat peut choisir de régler lui-même le litige au fond « *si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie* »).

C'est dans ces circonstances que la Cour administrative d'appel de Marseille a rendu son arrêt du 12 janvier 2012. Il convient de préciser que, dans une telle hypothèse, il n'est pas concevable que cet arrêt soit susceptible d'un nouveau recours en cassation, sauf si la juridiction a méconnu ce qui a été décidé par l'arrêt de cassation.

Tirant les conséquences de la chose jugée par la juridiction de cassation, la Cour administrative d'appel annule le jugement du 9 juillet 2003 du tribunal administratif de Nice, en tant qu'il annule le classement en zone UGb et UGç des espaces boisés de Cavalières aux motifs suivants :

Considérant, d'une part, que les terrains en litige sont situés, à l'Ouest du vallon de l'Ubac du Bleu, à une distance du rivage comprise entre 650 et 950 mètres ; que sur ces terrains de près de 7 hectares de superficie, qui constituent pour l'essentiel un ancien camp de vacances ayant appartenu au comité d'hygiène sociale du département de la Drôme, 4 171 m² de surface hors œuvre nette ont été bâtis ; que malgré la présence de quelques espèces particulières de mimosas, d'eucalyptus et de palmiers, vestiges d'un ancien arboretum, le secteur en litige se caractérise essentiellement par son état d'abandon, avec des bâtiments en mauvais état et une végétation envahissante composée pour l'essentiel d'essences ne présentant aucun intérêt particulier ; que, par suite, il ne peut être regardé comme un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral ;

Considérant, d'autre part, que ces terrains, ne sont pas visibles du rivage de la plage du Layet et de celle de Cavalières car ils en sont séparés par l'urbanisation existante, ainsi que par un rideau végétal dense; qu'ils ne sont pas non plus visibles à partir du rivage de la plage du cap Nègre, de laquelle ils sont séparés par une frange d'urbanisation et une ligne de crête ; que ces constatations ne sont pas utilement contredites par les photos produites par l'A.D.E.B.L. qui n'ont été prises ni du camp de la Drôme vers la mer, ni du rivage vers le camp de la Drôme mais à partir de positions surélevées ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le classement de ces terrains qui ne constituent pas un paysage remarquable et qui ne sont pas proches du rivage de la mer, en zone U sans les affecter d'une servitude d'espace boisé classé, ne méconnaît pas les dispositions de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme ;

La Cour estime que les espaces litigieux, en dépit de leur proximité du rivage, ne sont pas des espaces remarquables en raison :

- de la présence d'une « végétation envahissante composée pour l'essentiel d'essences ne présentant aucun intérêt particulier » ;
- du caractère dégradé du secteur ;
- de leur séparation des plages par une frange d'urbanisation

Une confirmation de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la qualification d'espace remarquable

Cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille **confirme le caractère subjectif de l'appréciation du caractère remarquable de l'espace et la possibilité pour un espace remarquable de perdre sa qualité**. Ainsi, un même espace a pu être qualifié de remarquable par le Tribunal administratif de Nice (2003) et la Cour

administrative d'appel de Marseille (2007), alors que le Conseil d'Etat, et à sa suite la même Cour d'appel, considèrent qu'il ne présente pas ce caractère. C'est, semble-t-il, la première fois qu'une juridiction administrative revient sur la qualification d'un espace remarquable. Cela confirme, naturellement, nos précédentes consultations. Un espace considéré comme remarquable par une juridiction peut perdre cette qualité du fait d'un changement de circonstances de droit ou de fait, et rien n'empêche la même juridiction administrative de revenir sur une qualification précédemment accordée à un espace.

Mais surtout, cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille **témoigne de l'évolution de la jurisprudence sur cette question**. Le Tribunal administratif de Nice en 2003, et la Cour administrative d'appel de Marseille en 2007, dominés par le souci de protection, ont adopté une interprétation extensive de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, en qualifiant de remarquable un espace boisé de la commune du Lavandou situé à proximité du rivage.

Mais c'était sans prendre en considération l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, décrite dans nos précédentes notes juridiques, désormais plus soucieuse de ne considérer comme remarquables que les espaces présentant un intérêt exceptionnel, soit au titre de leur valeur biologique ou écologique, soit au titre de leur valeur paysagère. Le Conseil d'Etat est, aujourd'hui, plus soucieux du respect d'un équilibre, à l'échelle du département, entre développement et préservation.

En renvoyant l'affaire à la Cour administrative d'appel de Marseille au lieu de statuer lui-même sur le fond, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 30 décembre 2009, a sans doute souhaité adresser un message à l'ensemble des juridictions administratives, en vue de les inciter à suivre sa jurisprudence, plus rigoureuse dans la qualification d'un espace remarquable. C'est ainsi que la Cour administrative de Marseille a été amenée à revenir sur sa jurisprudence antérieure, ce qui s'est traduit par le titre de Var Matin en première page de l'édition du samedi 11 février 2012 : « Terrains de la Drôme : la justice fait volte-face ». Pour notre part, nous traduiront cette évolution comme **une mise en conformité de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Marseille avec celle du Conseil d'Etat**. Une telle évolution ne peut être que saluée, dans la mesure où elle conduit à une jurisprudence plus homogène des juridictions administratives. Il est, en effet, anormal que celles-ci aient une appréciation différente de la notion d'espace remarquable, plus ou moins extensive, suivant la région où elles se trouvent.

Rappelons, à cet égard, que dans la ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat, **certaines juridictions administratives ont refusé la qualification d'espace remarquable à une zone présentant un caractère altéré, alors même qu'elle présentait un intérêt paysager et était incluse dans le périmètre d'une Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux (ZICO)** (CAA Bordeaux, 16 mai 2001, Association pour la protection du littoral rochelais, n° 10BX01652) :

(...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, bien qu'elle présente un intérêt paysager, compte tenu notamment de sa situation à proximité du marais d'Angoute, la colline d'Angoute est déjà occupée, dans sa partie sommitale, par un lotissement, et, pour le reste de cette partie, sur laquelle se situe la zone ouverte à l'urbanisation par la révision contestée, faisait l'objet, à la date de la délibération contestée, d'une exploitation agricole ; qu'elle n'est pas incluse dans un site inscrit ou classé, ni dans le périmètre du site Natura 2000 Anse de Fouras, baie d'Yves, marais de Rochefort ; que, si elle est proche de ce site, il ne ressort pas des pièces du dossier que sa partie sommitale présenterait, pour la faune, notamment pour les oiseaux, eu égard à ses caractéristiques, un intérêt justifiant sa préservation en vue du maintien des équilibres biologiques ; que, si la colline est incluse dans le périmètre d'une ZICO, cette circonstance ne suffit pas, par elle-même, à justifier la préservation de sa partie sommitale encore non urbanisée au titre des dispositions précitées ; que, dans ces conditions, la zone de 30 570 m² en litige ne peut être regardée comme un espace remarquable entrant dans le champ des dispositions précitées de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme ; que dès lors, le moyen tiré de ce que la révision contestée viole ces dispositions ne peut être accueilli (...)

En définitive, les critères permettant de qualifier un espace remarquable doivent être les mêmes pour toutes les juridictions, et leur appréciation doit dépendre strictement des caractéristiques du secteur, ce qui implique une analyse *in concreto* du juge.

Une solution transposable à la zone de la Tessonnière du Rayol-Canadel

Cette analyse de la Cour administrative d'appel de Marseille, transposée à la zone de la Tessonnière de la commune du Rayol-Canadel semble confirmer la perte du caractère remarquable de cet espace.

A l'instar des hauteurs de Cavalière, la zone de la Tessonnière :

- Ne présente aucun intérêt du point de vue de la valeur paysagère et ne bénéficie d'aucune protection particulière ;
- Est dégradée et déjà viabilisée ;
- Supporte des constructions ;
- N'est pas située dans l'espace proche du rivage de la mer, mais à l'arrière des zones urbanisées

Il convient de remarquer dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel du 12 janvier 2012, **que le critère de la distance du rivage n'est pas déterminant dans le classement d'un espace remarquable**. Ainsi, le juge considère que les terrains concernés « *ne sont pas proches du rivage de la mer* », en dépit d'une distance du rivage comprise seulement entre 650 et 950 mètres. Cette analyse, qui peut surprendre, est parfaitement compréhensible. En effet, il faut entendre cette expression « *au sens de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme* ». En d'autres termes, c'est parce que l'espace ne présente pas les caractéristiques d'un espace remarquable, et est séparé des plages par une zone urbanisée, qu'il n'est pas proche du rivage.

A cet égard la zone de la Tessonnière du Rayol-Canadel se trouve exactement dans la même situation, puisqu'elle est située à une distance d'environ 2 000 mètres des plages et séparée de celles-ci par une zone urbanisée.

Pour rejeter le caractère remarquable de l'espace, le juge utilise, également, le critère de la visibilité. En principe, ce critère est utilisé pour apprécier l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Si le juge fait référence à ce critère, en l'espèce, c'est en vue de répondre au moyen présenté par l'association de défense de l'environnement, selon lequel la mer est visible depuis le haut du terrain en zone UGb.

Il convient de remarquer que **le juge apprécie le critère de visibilité par rapport au rivage et non, de façon générale, par rapport à la mer**. Plus précisément, il se place,

pour apprécier ce critère, du point de vue de certaines plages caractéristiques du secteur (la plage du Layet, celle de Cavalières et celle du cap Nègre). A partir de là, il observe si le secteur litigieux est visible depuis ces plages et où est projetée l'urbanisation, afin de s'assurer que celle-ci ne porte pas atteinte au secteur. Ainsi, il constate « *que ces terrains, ne sont pas visibles du rivage* » de ces plages, « *car ils en sont séparés par l'urbanisation existante* ».

Là encore, la transposition de l'analyse sur la zone de la Tessonnière du Rayol-Canadel conduit au même résultat. En effet, du point de vue du rivage, on ne perçoit pas la zone, qui en est séparée par l'urbanisation existante.

Un arrêt marqué par un souci d'équilibre entre protection et développement

Le secteur ne présentant pas un caractère remarquable, la Cour administrative d'appel de Marseille considère que les espaces boisés de Cavalières peuvent être classés en zone urbaine, dès lors que le règlement du POS prévoit que les constructions autorisées doivent être de nature à permettre leur intégration dans l'environnement :

« Considérant que les constructions limitativement autorisées par l'article UG1 du règlement du plan d'occupation des sols du 19 septembre 2001 doivent, compte tenu notamment de l'existant déjà bâti, être de nature à permettre leur intégration dans l'environnement ; que, dès lors, le classement des espaces boisés de Cavalières en zone UGb et UGc par le plan d'occupation des sols attaqué ne méconnaît pas l'article L.121-10 du code de l'urbanisme »

On retrouve dans cet arrêt, un souci d'équilibre entre protection et développement, qui se fonde sur l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, selon lequel :

« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat »

Ainsi, le juge vérifie que le plan d'occupation des sols de la commune du Lavandou est soucieux de cet équilibre et prévoit des règles d'occupation du sol conformes à la loi Littoral. Notamment, il insiste sur le fait que « *les constructions limitativement*

autorisées par l'article UG1 du règlement du plan d'occupation des sols du 19 septembre 2001 doivent, compte tenu notamment de l'existant déjà bâti, être de nature à permettre leur intégration dans l'environnement ». C'est sous ces conditions que le classement des espaces boisés de Cavalières en zone U par le plan d'occupation des sols ne méconnaît pas l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

La commune du Rayol-Canadel, pourrait très bien s'inspirer de cet exemple voisin si elle souhaitait rendre la zone de la Tessonnière constructible.

Il convient de préciser que le Conseil d'Etat a jugé *« qu'il résulte des dispositions de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme que les documents d'urbanisme doivent concilier la protection et la préservation de l'espace avec la nécessité de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs »* (CE, 25 novembre 1998, Commune de GRIMAUD, n° 168029).

Ainsi, le Conseil d'Etat considère qu'une ZAC, pour partie urbanisée, située dans le périmètre d'un espace remarquable, créée et confiée à un aménageur antérieurement aux délibérations d'un conseil municipal révisant le POS, n'a pas à bénéficier de la protection prévue par l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, au motif que **« dans sa partie urbanisée, elle ne constitue pas un espace naturel à protéger au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme »** (CE, Commune de Grimaud). Cette opération est conforme à l'article L. 146-4 car elle constitue une urbanisation limitée en continuité avec l'urbanisation existante. Le Conseil d'Etat en conclut que *« la révision contestée n'a eu ni pour objet, ni pour effet d'étendre les zones constructibles au détriment des zones naturelles »*.

Il est frappant de constater la similarité de la situation de la ZAC des Restanques de la Commune de Grimaud et de la ZAC de la Tessonnière de la Commune du Rayol-Canadel. Toutes deux constituent un espace viabilisé et partiellement construit situé en continuité des espaces déjà urbanisés. Un tel espace ne peut être considéré comme un espace remarquable, car il « ne constitue pas un espace naturel à protéger au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ». Dès lors, le classement d'un tel espace en zone constructible ne peut avoir « ni pour objet ni pour effet d'étendre les zones constructibles au détriment des zones naturelles ».

II. Sur les jugements du Tribunal administratif de Toulon

a) Jugement du 25 août 2011, n° 0803356, 0803367, M. et Mme Jean-Claude MICHEL, M. et Mme MORTINGER-GROHMANN, ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE BORMES ET DU LAVANDOU, ASSOCIATION DES AMIS DE PRAMOUSQUIER

Ce jugement concerne une demande d'annulation d'un arrêté du maire du Lavandou par lequel celui-ci a accordé un permis de construire deux villas à Pramousquier.

Les constructions étaient, semble-t-il, très proches de la mer. L'association de défense de l'environnement prétendait, notamment, que le site était remarquable et que le projet portait « *atteinte à la roselière existante sur le site et à d'autres espèces protégées* ».

Le juge constate que « *le projet se situe dans une zone urbanisée jouxtée à sa droite par diverses propriétés et maisons individuelles et à sa gauche par des lotissements et d'autres maisons individuelles* ».

Se situant dans un espace urbanisé, il ne présentait pas « *davantage le caractère d'un espace remarquable compte tenu de l'urbanisation qui le caractérise et des altérations qu'il a subies nonobstant la présence de quelques végétations* ».

Le Tribunal, saisi, notamment, sur le fondement des articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme, **confirme la position de la jurisprudence actuelle qui ne qualifie pas systématiquement de remarquable tout espace, même très proche du littoral, mais se fonde sur une analyse *in concreto* du secteur**. En l'espèce, le secteur litigieux était manifestement urbanisé, desservi par les réseaux, et les constructions étaient en continuité avec l'urbanisation existante.

b) Jugement du 25 août 2011, n° 0900602, 0900603, 0901699, ASSOCIATION DES AMIS DE PRAMOUSQUIER, M. et Mme Jean-Claude MICHEL, M. et Mme Paul MORTINGER-GROHMANN, ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE BORMES ET DU LAVANDOU

Le Tribunal était saisi d'une demande d'annulation d'un arrêté du maire du Lavandou ayant décidé de ne pas s'opposer à une déclaration préalable de lotissement. Les requérants prétendaient, notamment : que le secteur de Pramousquier était situé dans un

site d'importance communautaire ; que les parcelles se situaient dans la bande des 100 mètres prévue par l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme, et bénéficiaient d'une protection à ce titre ; que le site était remarquable ; que le projet portait atteinte à la roselière existante sur le site et à d'autres espèces protégées.

Le Tribunal observe, pour sa part, non seulement sur la base des pièces du dossier, mais aussi à la suite d'une visite sur les lieux, que le projet se situe dans une zone urbanisée au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, et ***« qu'il ne présente pas davantage le caractère d'un espace remarquable compte tenu de l'urbanisation qui le caractérise et des altérations qu'il a subies nonobstant la présence de quelques végétations »***.

Par voie de conséquence, il rejette les requêtes, confirmant que **la loi Littoral ne tend pas à considérer tout espace, même proche du rivage, comme remarquable, et n'interdit pas les constructions dans les zones urbaines.**

c) Jugement du 25 août 2011, n° 0902967, ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE BORMES ET DU LAVANDOU

Dans cette affaire, l'association présentait une requête en vue de l'annulation d'un arrêté du maire du Lavandou ayant délivré un permis de construire une maison sur une parcelle dans le secteur d'Aiguebelle, aux motifs que cette parcelle était incluse dans un site éligible au réseau « Natura 2000 » et que son classement méconnaissait les articles L. 146-4-I et L. 146-6 du code de l'urbanisme.

S'agissant des moyens tirés de l'illégalité du POS, le juge rappelle qu'il n'existe entre le POS et les permis de construire délivrés par le maire qu'un rapport de compatibilité. L'obligation de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété entre norme supérieure et inférieure, et que cette dernière n'empêche pas la mise en œuvre de la norme supérieure. Elle laisse donc à la norme inférieure une certaine liberté d'appréciation de la norme supérieure en vue de l'adapter au territoire concerné. C'est pourquoi, il juge que *« si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature*

de l'illégalité dont il se prévaut ». L'exception d'illégalité étant limitée en droit de l'urbanisme, il n'est pas surprenant que les moyens de l'association aient été écartés.

En ce qui concerne la qualification de l'espace, le Tribunal relève que *« contrairement à ce que soutient l'association requérante, la parcelle d'assiette du projet critiqué n'a ni fait l'objet d'une inscription aux sites « Natura 2000 » ni été classé en ZNIEFF ; qu'il ne ressort pas non plus des pièces du dossier qu'elle se trouve à l'intérieur d'un espace boisé classé ou qu'elle abriterait des espèces protégées »*.

On remarquera la rigueur avec laquelle le juge analyse l'espace. **Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur cette question, il cherche dans l'espace en cause les éléments lui permettant de dégager son caractère exceptionnel.** Notamment, il s'interroge sur la question de savoir si la zone a fait l'objet d'un classement, tendant à protéger les espèces animales ou végétales qu'il enferme, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Il en déduit, naturellement, que le permis litigieux ne pouvait pas méconnaître les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les moyens tirés de la violation de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme, le juge constate qu'il n'y a pas d'extension de l'urbanisation au sens de cette disposition, dans la mesure où le terrain d'assiette du projet est déjà urbanisé. Il tire cette conclusion d'éléments de fait, *« notamment des photographies et des plans produits »*.

d) Jugement du 25 août 2011, n° 0903186, 0903216, ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE BORMES ET DU LAVANDOU et autres

L'association demandait l'annulation d'un arrêté par lequel le maire du Lavandou avait accordé un permis de construire deux maisons individuelles et deux piscines, au motif que le projet, situé dans la bande des 100 mètres, était contraire à la loi Littoral, et notamment à l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme, et que le site constituait un espace remarquable.

Comme dans les affaires précédentes, le juge considère *« qu'il ressort des pièces du dossier éclairées par la visite des lieux du 14 janvier 2011 que le terrain d'assiette du projet se situe dans un secteur qui, de par la présence regroupée de plusieurs maisons d'habitation, présente un caractère urbanisé et au milieu duquel la construction*

projetée sera implantée ». Il résulte ainsi d'une analyse concrète des lieux que, ces derniers se situant dans les espaces urbanisés, et ne présentant pas davantage le caractère d'un espace remarquable « ***compte tenu de l'urbanisation qui le caractérise et des altérations qu'il a subies nonobstant la présence de quelques végétations*** », les **moyens tirés de la violation des articles L. 146-4 et L. 146-6 doivent être écartés.**

e) Ordonnance du 2 septembre 2011, n° 1102295, ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE BORMES ET DU LAVANDOU

L'association demandait devant le juge des référés la suspension d'un arrêté par lequel le maire du Lavandou avait accordé un permis de construire pour un immeuble et une villa sur des parcelles situées Corniche du Val Fleuri à Aiguebelle au Lavandou. Elle soutenait, notamment, que le classement de cette parcelle en zone UD était contraire à la loi Littoral, en ce qu'elle aurait dû être rattachée à un ensemble boisé classé, et qu'elle était incluse dans un site éligible au réseau « Natura 2000 » en présence d'espèce rares.

Le juge des référés rejette, sur les mêmes motifs que précédemment, l'exception d'illégalité du POS faute d'une motivation suffisante de l'association lui permettant d'en apprécier le bien-fondé. Mais il ajoute « *qu'en tout état de cause, la parcelle se situe dans une zone urbanisée et que l'association requérante n'est pas fondée à invoquer l'illégalité de son classement en zone UD* ». En d'autres termes, dans un espace urbanisé, on ne peut pas valablement invoquer l'illégalité d'un classement en zone U, celui-ci étant conforme à la situation sur le terrain.

Le juge s'interroge, ensuite, sur la question de savoir si l'espace en cause peut être qualifié de remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Constatant que la parcelle d'assiette du projet n'a ni fait l'objet d'une inscription aux sites « Natura 2000 » ni été classée en ZNIEFF, et qu'elle ne se trouve pas à l'intérieur d'un espace boisé classé ou qu'elle abriterait des espèces protégées, il en déduit que la commune, en délivrant le permis litigieux, n'a pas pu commettre une erreur manifeste d'appréciation ni méconnaître les dispositions de l'article L. 146-6.

L'arrêté du maire ne méconnaissait pas davantage l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme prévoyant que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants, dans la mesure où l'on se situait dans un espace urbanisé. Remarquons, à cet égard, que le juge ne s'en tient pas au classement

par le POS du secteur en zone U. Il vérifie la réalité de l'urbanisation au regard « *des pièces du dossier, notamment des photographies et des plans produits* ». Le caractère urbanisé du secteur, découle de « *la présence regroupée de plusieurs maisons d'habitation* ».

Dès lors, le permis litigieux, ne pouvait porter atteinte par ses dimensions, son aspect extérieur, son architecture et sa localisation, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, « *lesquels abritent de nombreuses constructions de même gabarit dans un secteur qui est déjà urbanisé et ne comporte pas de particularité faunistique ou floristique* ».

* * *

L'analyse de ces jugements suscite les observations suivantes. En premier lieu, le juge statue, au regard d'une **analyse concrète des lieux**, et n'hésite pas à se rendre sur place pour vérifier les allégations des requérants.

En deuxième lieu, il vérifie que les espaces supposés remarquables présentent un **caractère exceptionnel**, s'assure qu'ils ne renferment pas des espèces animales ou végétales protégées, et vérifie qu'ils ne soient pas inclus dans un espace classé. A défaut, il refuse de considérer les espaces concernés comme remarquables.

En troisième lieu, **la qualification d'espace remarquable n'est pas liée à sa proximité du rivage mais aux caractéristiques intrinsèques des lieux**. Ainsi, des espaces, même situés au bord du rivage de la mer, ne sont pas considérés comme remarquables, s'ils se trouvent dans une zone urbaine.

Enfin, les associations de protection de l'environnement du secteur ont **une mauvaise lecture des dispositions de la loi Littoral**, qui ne tendent pas à figer les espaces littoraux, mais à protéger les espaces qui présentent un intérêt exceptionnel, et permettre un développement équilibré du littoral en évitant une urbanisation excessive des espaces proches du rivage, tout en favorisant un développement « à l'arrière » des espaces déjà urbanisés.

D'ailleurs, le juge semble agacé par ces recours répétés, dans la mesure où il condamne systématiquement les requérants aux frais non compris dans les dépens, y compris en

référé, alors qu'il se montre, en règle générale, assez compréhensif à l'égard des particuliers et des associations, lorsque ceux-ci sont parties perdantes.

CONCLUSION

La commune du Rayol-Canadel peut-elle classer la ZAC de la Tessonnière en zone constructible dans son PLU ?

Il résulte tant de nos précédentes consultations que de l'analyse de la jurisprudence relative à la commune du Lavandou, que l'espace de la ZAC de la Tessonnière ne constitue pas un espace naturel remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme au regard :

- de ses caractéristiques propres ;
- d'importants changements de droit et de fait (adoption d'un SCOT, « effet d'échelle », existence de plusieurs espaces protégés dans le périmètre du SCOT, classement de la Corniche des Maures...) ;
- de l'évolution de la jurisprudence administrative en ce qui concerne l'analyse d'un espace en vue de sa qualification d'espace remarquable.

La question est de savoir quels enseignements la commune du Rayol-Canadel pourrait tirer de cette évolution du droit dans le cadre de l'élaboration de son PLU, sachant que la commune est confrontée à l'obstacle de la décision du Conseil d'Etat de 1994, considérant la ZAC de la Tessonnière comme un espace remarquable.

Ainsi que l'illustre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 12 janvier 2012, la qualification d'espace remarquable ne présente pas un caractère définitif, et est susceptible d'être remise en cause par les juridictions administratives au regard des évolutions que nous avons décrites.

On objectera que si la commune choisit de classer la zone de la Tessonnière en zone constructible dans son PLU, elle s'expose au risque d'un contentieux engagé par le préfet ou les associations de protection de l'environnement. Un tel risque n'est pas exceptionnel, s'agissant, notamment, de décisions prises en matière d'urbanisme. Il existe, en tout état de cause, quel que soit le classement de la zone. D'autres communes voisines, dans des situations qui n'étaient pas forcément plus favorables, ont choisi, avec succès, de prendre un tel risque.

La véritable question est, finalement, d'ordre politique. La commune souhaite-t-elle prendre le parti du développement ou celui de la protection de cette zone dégradée, restée partiellement construite ?

En prenant le parti de la protection, la commune n'évitera pas pour autant les procès, qu'elle risque fort de perdre au regard de l'évolution de la jurisprudence administrative. **La commune, constituée à près de 70 % d'espaces naturels, manque une chance inespérée de développer un espace partiellement urbanisé ne constituant pas un espace naturel à protéger au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, tout en conciliant, conformément à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, et selon les termes du Conseil d'Etat, « la protection et la préservation de l'espace avec la nécessité de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs ».** De tels espaces, dans les communes littorales de la Côte d'Azur sont très rares. Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision *Commune de Grimaud* de 1998, le classement d'un espace dégradé en zone constructible ne peut avoir « *ni pour objet ni pour effet d'étendre les zones constructibles au détriment des zones naturelles* ».

En prenant le parti du développement, c'est-à-dire en classant la zone de la Tessonnière constructible, la commune s'expose, également, à un risque de recours. Mais les chances de succès d'un tel recours dirigé contre la commune sont finalement assez faibles. Les communes de Grimaud en 1998, et du Lavandou en 2012, n'ont-elles pas, pour des espaces comparables à la zone de la Tessonnière, obtenu la validation du classement de zones dégradées en zones constructibles de leur POS ou PLU ?

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Cher Monsieur, l'expression de mes sentiments cordialement dévoués.



Marcel SOUSSE