

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1804106**

---

SCI TAORMINA

---

Mme Villemejeanne  
Rapporteur

---

Mme Marzoug  
Rapporteur public

---

Audience du 12 décembre 2019  
Lecture du 31 décembre 2019

---

68 -01-01-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 18 septembre 2018 et le 31 juillet 2019, la SCI Taormina, représentée par la SELAS LLC et associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la commune de Castellar a refusé d'abroger les dispositions illégales de son plan local d'urbanisme, notamment en tant qu'elles instituent l'emplacement réservé n° 4 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Castellar une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- la procédure d'approbation du plan local d'urbanisme de la commune est entaché d'illégalité ; la commune ne démontre pas que le conseil municipal ait débattu des orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, comme l'exige l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme ;

- Mme Layet, maire de la commune, est intéressée par l'institution de l'emplacement réservé n° 4 ; sa participation au vote a exercé une influence décisive, de sorte que la procédure d'approbation du plan local d'urbanisme de la commune est entachée d'illégalité au regard des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;

- l'institution de l'emplacement réservé n° 4 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la création de cet emplacement ne répond à aucune considération d'intérêt général et n'est que la conséquence des relations conflictuelles que la commune entretient avec elle ; ainsi, si il avait été institué dans l'ancien plan d'occupation des sols de la commune il n'a jamais été

réalisé ; la création de l'emplacement réservé n° 4 est donc entachée d'un détournement de pouvoir ;

- le classement en zone naturelle d'une partie du quartier des Balmettes, secteur déjà urbanisé, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le classement en zone UD d'un secteur précédemment classé en zone ND méconnaît les dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 janvier 2019, la commune de Castellar représentée par son maire en exercice, ayant pour avocat Me Layet, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que soit mis à la charge de la requérante une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

Par courrier du 20 novembre 2019, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office.

Par courrier du 26 novembre 2019, la SCI Taormina a présenté ses observations sur le moyen relevé d'office.

Par courrier du 27 novembre 2019, la commune de Castellar a présenté ses observations sur le moyen relevé d'office.

Des pièces complémentaires, non communiquées, présentées pour la commune de Castellar, ont été enregistrées le 10 décembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Villemejeanne, rapporteur,
- les conclusions de Mme Marzoug, rapporteur public,
- et les observations de Me Larbre, représentant la SCI Taormina, et de Me Layet, représentant la commune de Castellar.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 2 février 2018, le conseil municipal de Castellar a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. La SCI Taormina qui, par courrier daté du 11 juin 2011 et reçu en mairie de Castellar le 13 juin 2018, a sollicité l'abrogation de ce plan, demande au tribunal l'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le maire de Castellar sur cette demande, ainsi que de la délibération du 2 février 2018.

**Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :**

2. Aux termes de l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme : « *L'abrogation d'un plan local d'urbanisme est prononcée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou par le conseil municipal après enquête publique menée dans les formes prévues par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Le dossier soumis à l'enquête publique comprend un rapport exposant les motifs et les conséquences juridiques de l'abrogation projetée.* ». Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée.* ».

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que si le conseil municipal est seul compétent pour abroger tout ou partie du plan local d'urbanisme de la commune, c'est au maire qu'il revient d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal. Ainsi, Par suite, le maire a compétence pour rejeter une demande tendant à l'abrogation du plan local à supposer que la commune de Castellar ait entendu opposer une fin de non-recevoir à la requête en faisant valoir que la demande d'abrogation adressée au maire était mal dirigée, cette fin de non-recevoir n'est en tout état de cause pas fondée et doit être écartée.

**Sur les conclusions à fin d'annulation :**

4. L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

**En ce qui concerne la légalité du plan local d'urbanisme dans son ensemble :**

5. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme.* ».

6. Il résulte de ces dispositions que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable doivent faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal se tenant au moins deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme et que les membres du conseil municipal doivent être mis à même de discuter utilement, à cette occasion, des orientations générales envisagées.

7. Il ressort des pièces du dossier que le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable de Castellar a eu lieu lors du conseil municipal du 14 avril 2016, auquel les conseillers municipaux avaient été convoqués le 8 avril 2016. Il n'est pas démontré ni même sérieusement allégué que les membres du conseil municipal n'auraient pas été mis à même de discuter utilement, à cette occasion, des orientations générales envisagées. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

8. En second lieu, aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres*

*du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. ».*

9. Il est constant que Mme Layet, maire de Castellar, qui est propriétaire d'un terrain desservi par le chemin de Castillon, lequel fait l'objet de l'emplacement réservé n° 4 dans le plan local d'urbanisme en litige, a participé au vote de la délibération attaquée. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que sa participation au vote a été de nature à exercer une influence décisive sur le résultat du vote de la délibération, les requérants n'étayant leurs allégations sur ce point d'aucun argument précis ou élément particulier. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité de l'emplacement réservé n° 4 :

10. Aux termes de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : *« Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ; 2° Des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ; 3° Des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ; 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ; 5° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes. En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements. ».*

11. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer, notamment, la liste des emplacements réservés pour la création ou l'aménagement des voies et ouvrages publics nécessaires. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle procède d'un détournement de pouvoir, alors que la commune précise que la voie, creusée à flanc de colline, dont seule une partie est carrossable et ne permet le passage que des véhicules que dans un sens à la fois, s'achève en impasse et, alors qu'elle se situe dans un secteur sensible aux feux de forêts, ne permet pas le retournement des engins de lutte contre les incendies.

12. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la commune de Castellar a justifié la création de l'emplacement réservé n° 4, destiné à l'élargissement à 6 mètres du chemin de Castillon ainsi qu'à la création d'une aire de retournement de 192 m<sup>2</sup>, par la nécessité d'assurer l'accès des services d'incendies et de secours. Si la SCI Taormina soutient que l'élargissement de ce chemin et la création d'une aire de retournement ne se justifient pas, les éléments produits à l'appui de leurs allégations ne suffisent pas à établir que la création de l'emplacement réservé n° 4 serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation, alors que la commune précise pour sa part que le chemin de Castillon est une voie creusée à flanc de colline, dont seule une partie est carrossable, qu'elle ne permet le passage des véhicules dans un sens à la fois, s'achève en impasse et, alors qu'elle se

situé dans un secteur sensible aux feux de forêt, qu'elle ne permet pas le retournement des engins de lutte contre les incendies.

13. D'autre part, il n'apparaît pas que les auteurs du plan local d'urbanisme auraient, en instituant la création de l'emplacement réservé en litige, le plan en litige, poursuivi un but étranger à des considérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire communal. Par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité du classement partiel en zone N du quartier des Balmettes :

14. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.* ».

15. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils peuvent être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs énoncés à l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

16. Il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan local d'urbanisme de la commune ont identifié au sein du quartier des Balmettes, par un cercle rouge, un secteur classé en zone N situé entre deux secteurs classés en zone UC. En l'absence de toute référence par ces auteurs à un objectif de protection des milieux naturels et des paysages ou de protection des espaces naturels, correspondant à la vocation des zones N telle que définies par l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme, et alors que le secteur considéré se situe, tout comme les deux zones UC qui l'encadrent, en covisibilité avec le village et présente les mêmes caractéristiques d'urbanisation, à savoir la présence d'un habitat pavillonnaire diffus, le classement de ce secteur en zone N apparaît entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, ainsi que le soutient la requérante.

En ce qui concerne la légalité de la création d'une zone UD :

17. Aux termes de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.* ».

18. Il ressort des pièces du dossier que la création d'une zone UD dans un secteur actuellement constitué de quelques constructions diffuses, situé à l'entrée du village de Castellar et destiné à assurer la continuité entre les zones UE et 1AUa doit être regardé comme étant en continuité avec l'urbanisation existante de la commune et ne constituant pas une extension illimitée

de l'urbanisation existante. Par suite, et le classement antérieur en zone Nd de ce secteur étant sans incidence sur la légalité du classement critiqué, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme doit être écarté.

19. Il résulte de tout ce qui précède que la requérante est fondée à demander l'annulation de la décision litigieuse en tant seulement qu'elle porte rejet de sa demande d'abrogation des dispositions du plan local d'urbanisme de la commune relative au classement en zone N d'une partie du quartier des Balmettes.

**Sur les frais liés à l'instance :**

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société requérante, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Castellar demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

21. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la SCI Taormina présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite par laquelle la commune de Castellar a rejeté la demande d'abrogation des dispositions du plan local d'urbanisme de la commune relatives au classement en zone N d'une partie du quartier des Balmettes est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCI Taormina et à la commune de Castellar.

Délibéré après l'audience du 12 décembre 2019 à laquelle siégeaient :

M. Pouget, président,  
Mme Villemejeanne, conseiller,  
Mme Sorin, premier conseiller,

Lu en audience publique le 31 décembre 2019.

Le rapporteur,

Signé

P. Villemejeanne

Le président,

Signé

L. Pouget

La greffière,

Signé

A. Mignone-Lampis

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Le greffier en chef,  
Ou par délégation le greffier.