

TEXTE INTÉGRAL

Avant dire-droit

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. BDet Mme FGont demandé au tribunal administratif de la Guadeloupe d'annuler la décision par laquelle le maire de la commune de Le Gosier a implicitement rejeté leur demande de retrait de la délibération du conseil municipal du 13 août 2015 approuvant le plan local d'urbanisme communal. Ils ont également demandé au tribunal d'annuler ladite délibération du 13 août 2015.

Par un jugement n° 1600084 du 27 octobre 2016, le tribunal administratif de la Guadeloupe a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, présentés le 27 janvier 2017 et le 16 juillet 2018, M. Det MmeG, représentés par MeE, demandent à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif rendu le 27 octobre 2016 ;
- 2°) d'annuler la décision implicite du maire refusant de retirer la délibération du 13 août 2015 ;
- 3°) d'annuler la délibération du 13 août 2015 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Le Gosier la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, en ce qui concerne la régularité du jugement, que :

- les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de ce que le conseil municipal a omis de tirer le bilan de la concertation avant d'approuver le plan local d'urbanisme.

Ils soutiennent, en ce qui concerne la légalité externe, que :

- la délibération du 30 août 2010, par laquelle le conseil municipal a prescrit la révision du plan d'occupation des sols, n'a pas défini avec une précision suffisante les objectifs poursuivis par ladite révision ; cela a empêché une concertation réelle avec les habitants et révèle une méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

- la commune n'a pas respecté les modalités de la concertation qu'elle a elle-même définies lorsqu'elle a mis en oeuvre sa procédure de concertation avec le public ; ainsi, il n'y a pas eu de registre pour consigner les observations du public ; la commune ne démontre pas que les autres modalités de la concertation, définies par la délibération du 30 août 2010, ont effectivement été mises en oeuvre tant pour la première phase de la concertation avant l'arrêt du projet de plan le 4 juin 2013 que pour la seconde phase de cette procédure avant l'arrêt du nouveau projet le 16 décembre 2014 ;

- la délibération en litige du 13 août 2015 a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que le conseil municipal n'a pas préalablement tiré le bilan de la concertation ; en effet, aucun élément ne montre que ce bilan a été tiré à l'occasion du premier arrêt du projet de plan ; il n'est ensuite pas établi que les conseillers municipaux disposaient des éléments nécessaires pour tirer ce bilan lors du second arrêt du projet de plan ;

- il n'est pas non plus démontré que les éventuelles modifications issues de la concertation avec le public n'ont pas modifié la nature et les options essentielles du projet initial ;

- il n'y a pas eu de débat en conseil municipal sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en méconnaissance de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ; si un tel débat a eu lieu lors de la séance du 18 octobre 2012, il incombait à la commune d'en organiser un nouveau dès lors que les orientations du PADD ont été modifiées par la suite afin de tenir compte des nouvelles dispositions de la loi dite ALUR ; ce nouveau débat aurait dû intervenir avant le 16 décembre 2014, date à laquelle le conseil municipal a arrêté une seconde fois le projet de plan local d'urbanisme ;

- en tout état de cause, le PADD soumis au débat le 18 octobre 2012 était insuffisant au regard des exigences de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme ; contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, le moyen soulevé était précis car il était soutenu que les orientations en matière de développement de communications numériques n'avaient pas été abordées ; de plus, le projet de PADD s'est borné à reprendre les objectifs généraux de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme sans les caractériser au regard de la situation de la commune ;

- le dossier d'évaluation environnementale et le rapport de présentation sont insuffisants au regard des exigences de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme ; cette insuffisance a été mise en lumière par l'avis de l'autorité environnementale ; celle-ci a insisté notamment sur l'absence d'articulation du projet de plan local d'urbanisme avec d'autres documents supérieurs (SDAGE, PLH et DPU), sur l'absence d'analyse des incidences du projet sur l'environnement et de définition des mesures destinées à limiter et à compenser ces incidences ;

- le plan local d'urbanisme a fait l'objet de modifications substantielles postérieurement à l'enquête publique, contrairement aux exigences de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme ; aucun des avis rendus par les personnes publiques associées sur la seconde version du projet de plan local d'urbanisme n'a été communiqué et un des avis rendus apparaît irrégulier ;

Ils soutiennent, en ce qui concerne la légalité interne, que :

- Mme C, membre du conseil municipal, n'aurait pas dû siéger au conseil municipal dès lors qu'elle était intéressée à l'adoption du plan local d'urbanisme au sens de l'article L. 2131-11 du code général des

collectivités territoriales ; elle n'a certes pas voté lors de la séance du 13 août 2015 mais a participé à l'adoption de la délibération du 16 décembre 2014 arrêtant le projet de plan ; de ce fait, Mme Ca été impliquée dans l'adoption du plan et a exercé une influence sur son contenu ; or celui-ci a classé en zone constructible des parcelles, qui appartiennent à la famille C, dont aucune des caractéristiques ne justifiaient qu'elles soient ouvertes à l'urbanisation ;

- le plan local d'urbanisme approuvé méconnaît l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme qui impose que des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation soient ménagés entre les zones urbanisables ; or, la commune a ouvert à l'urbanisation des terrains constituant la ravine sèche dénommée " le Fond Boisneuf " en vue de permettre la réalisation de projets situés dans des espaces naturels ouverts au rivage ; il s'agit de terrains présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation qui ne pouvaient être classés en zone constructible ;

- le plan local d'urbanisme méconnaît le principe de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage énoncé au deuxième alinéa de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme ; il ne pouvait, au regard de cette règle, ouvrir à l'urbanisation les parcelles cadastrées section BP n° 944 et 945 ;

- les parcelles UG et AU1 ne pouvaient non plus être ouvertes à l'urbanisation dès lors qu'elles abritent des espèces végétales protégées et présentent une qualité écologique forte ;

- le classement en zone constructible UG de parcelles non équipées en voies et réseaux méconnaît l'article R. 123-5 du code de l'urbanisme ; ce classement concerne de plus des parcelles agricoles, humides et boisés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 mai 2018 et le 27 septembre 2018, la commune de Le Gosier, représentée par MeA, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de l'insuffisante définition des objectifs fixés dans la délibération prescrivant l'adoption ou la révision d'un document d'urbanisme ne peut plus être soulevé à l'encontre de la délibération approuvant ledit document (Conseil d'Etat, 5 mai 2017) ; en tout état de cause, le moyen soulevé manque en fait ;
- la preuve a été apportée que les modalités de la concertation définies en 2010 ont été mises en oeuvre aussi bien avant le premier arrêt du projet qu'avant le second arrêt de celui-ci ; par ailleurs, il existait bien un registre mis à disposition du public ; en tout état de cause, une éventuelle défaillance n'a pas nui à l'information du public ou exercé une influence sur le sens de la décision prise ;
- le moyen tiré de ce que le conseil municipal n'aurait pas tiré le bilan de la concertation manque en fait ;
- le débat sur les orientations du PADD a bien eu lieu lors de la séance du conseil municipal du 18 octobre 2012 ; ces orientations n'ont pas été remises en cause après l'arrêt, une seconde fois, du projet de plan local d'urbanisme le 16 décembre 2014 ; en l'absence de modification substantielle du PADD, le conseil municipal n'avait pas à débattre à nouveau de ce document ;
- le contenu du PADD n'est pas insuffisant au regard des exigences de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme et le moyen soulevé ici par les requérants manque de consistance ;
- le rapport de présentation est suffisant ainsi que l'a d'ailleurs relevé l'autorité environnementale ; celle-ci a aussi relevé que l'articulation entre le plan local d'urbanisme et les documents supérieurs (SDAGE, PLH et PDU) a été analysée dans ce rapport ; celui-ci étudie également les incidences du projet de plan local d'urbanisme sur l'environnement et expose les mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser ;
- il n'y a pas eu de modification substantielle du projet de plan local d'urbanisme après l'enquête publique comme l'a relevé à bon droit le tribunal ;

- la loi dite " littorale " n'impose pas que toutes les coupures vertes existantes soient préservées dès lors que les espaces naturels présents sont en nombre suffisant ; les parcelles auxquelles les requérants font référence ne présentent en outre pas le caractère d'une coupure d'urbanisation ;
- les zones UG et 1AU instituées par le nouveau plan local d'urbanisme se situent en continuité de zones déjà urbanisées ; l'article L. 16-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme a ainsi été respecté ;
- le classement en zone UG des parcelles auxquelles les requérants font référence n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation car il n'est pas établi que les équipements publics actuels ou futurs seraient insuffisants pour l'urbanisation à venir.

Par ordonnance du 15 mai 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 28 septembre 2018 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 M. Frédéric Faïck,
- les conclusions de M. Guillaume de La Taille Lolainville , rapporteur public,
- et les observations de MeE, représentant M. Det MmeG, et de MeA, représentant la commune de Le Gosier.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 août 2010, le conseil municipal de Gosier a prescrit la révision du plan d'occupation des sols communal et sa transformation en plan local d'urbanisme. Le conseil municipal a débattu sur le projet d'aménagement et de développement durables le 18 octobre 2012, a arrêté le projet de plan local d'urbanisme le 4 juin 2013 et soumis celui-ci à une enquête publique organisée du 24 septembre au 24 octobre 2013. Le projet de plan a été arrêté une seconde fois par délibération du conseil municipal du 16 décembre 2014 suivie d'une nouvelle enquête publique qui s'est déroulée du 9 avril au 11 mai 2015. Le plan local d'urbanisme communal a enfin été approuvé par délibération du conseil municipal du 13 août 2015. Le 13 octobre 2015, M. Det Mme Gont adressé au maire un recours administratif tendant au retrait de la délibération du 13 août 2015 et qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. M. Det Mme Gont saisi le tribunal administratif de la Guadeloupe d'une demande d'annulation de cette décision implicite et de la délibération du 13 août 2015. Ils relèvent appel du jugement rendu le 27 octobre 2016 par lequel le tribunal a rejeté leur demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Dans leur mémoire enregistré au greffe du tribunal le 7 octobre 2016, les requérants ont soutenu que la délibération du 13 août 2015 est irrégulière dès lors que le conseil municipal n'a pas préalablement tiré le bilan de la concertation en application des dispositions du III de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Il ressort des termes du jugement attaqué que le tribunal a omis de répondre à ce moyen qui n'était pas inopérant.

3. Par suite, il y a lieu d'annuler le jugement du tribunal administratif de la Guadeloupe du 27 octobre 2016 et de statuer par la voie de l'évocation sur les demandes de M. Det MmeG.

Sur la légalité de la délibération du 13 août 2015 :

S'agissant de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme :

4. Aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme : " I - Le conseil municipal () délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de

l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute () révision du () du plan local d'urbanisme () Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. () A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public (). "

5. En premier lieu, si la délibération par laquelle le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant de réviser son document d'urbanisme, ainsi que sur les modalités de la concertation, est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir, à l'encontre de la décision attaquée du 13 août 2015, que la délibération du 30 août 2010 est illégale aux motifs qu'elle ne définit pas suffisamment les objectifs poursuivis pour l'adoption du plan local d'urbanisme.

6. En deuxième lieu, dans sa délibération du 30 août 2010, le conseil municipal a défini les modalités suivantes de concertation : organisation de réunions publiques d'ordre général puis thématique avec l'association des conseils de quartier, exposition de plans et de maquettes concernant notamment le projet d'aménagement et de développement durables, information du public dans les journaux locaux et par le biais des nouveaux outils de communication (internet notamment), mise à disposition du public d'un registre d'observations.

7. Il ressort des pièces du dossier de première instance que plusieurs réunions publiques d'informations et de concertation ont été organisées en 2012 avec les habitants de la commune, que le projet de plan et notamment son projet d'aménagement et de développement durables ont fait l'objet de publications locales, y compris sur le site internet de la commune dans lequel un registre d'observations était par

ailleurs mis à disposition du public. Cette concertation a été organisée avant le 4 juin 2013, date à laquelle le conseil municipal a arrêté une première fois le projet de plan local d'urbanisme avant sa soumission à enquête publique. Si la commune a ultérieurement décidé de modifier le projet de plan, il ressort des pièces du dossier qu'une nouvelle concertation a été effectuée en 2014 selon les mêmes modalités que celles réalisées précédemment et antérieurement au second arrêt du plan intervenu le 16 décembre 2014.

8. En troisième lieu, il est constant que la commune a organisé une concertation en deux étapes, la première ayant débouché sur l'adoption, le 4 juin 2013, d'un premier projet de plan local d'urbanisme tandis que la seconde, organisée en 2014, a conduit à l'arrêt définitif du projet le 16 décembre 2014. Il n'est pas établi, dès lors notamment que le procès-verbal de la délibération du 4 juin 2013 n'a pas été produit au dossier, que le maire aurait tiré devant le conseil municipal le bilan de la première concertation organisée entre 2012 et 2013. S'il est vrai que le conseil municipal s'est réuni le 16 décembre 2014, il ne ressort pas des pièces du dossier et notamment des mentions contenues dans le registre des délibérations de la commune, qu'un bilan d'ensemble des concertations menées aurait été effectué en cette occasion. Dans ces conditions, les formalités prévues par l'article L. 300-2 précité du code de l'urbanisme n'ont pas été respectées. Un tel vice, qui a privé les conseillers municipaux de leur droit d'interroger le maire sur le déroulement et le contenu de la concertation et de débattre de la teneur des observations recueillies, et donc d'une garantie, est de nature, dans les circonstances de l'espèce, à faire regarder la délibération en litige comme ayant été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière.

9. En quatrième lieu, il ne ressort en tout état de cause pas des pièces du dossier que les modifications apportées à la suite de la seconde concertation auraient modifié les options essentielles du projet de plan.

S'agissant de l'insuffisance du projet d'aménagement et de développement durables :

10. Aux termes de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme : " Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement,

d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. "

11. Si les requérants soutiennent que le projet d'aménagement et de développement durables n'aborde à aucun moment la question du développement des communications numériques, cette branche du moyen doit être écartée dès lors que les dispositions de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme n'imposent pas aux communes de définir dans ce document des projets et des orientations dans chacun des domaines ainsi énumérés.

S'agissant de l'insuffisance de l'évaluation environnementale :

12. Aux termes de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme : " I. - Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement () II () 1° Les plans locaux d'urbanisme : a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés () ". Aux termes de l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : " La personne publique qui élabore un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L. 121-10 transmet pour avis à une autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement le projet de document et son rapport de présentation.

L'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est consultée en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental. " .

13. L'autorité environnementale a été consultée sur l'évaluation environnementale accompagnant le plan local d'urbanisme, laquelle était notamment composée du projet d'aménagement et de développement durables, du rapport de présentation, des orientations d'aménagement et de programmation. Dans son avis rendu le 26 février 2015, l'autorité environnementale a relevé que les mesures destinées à éviter ou réduire les impacts négatifs du projet sur l'environnement sont davantage " des idées générales qui pourraient limiter, en théorie, l'impact du projet sur l'environnement, plutôt que le reflet d'un travail itératif et exhaustif destiné à adapter concrètement les éléments constitutifs du PLU pour le rendre moins impactant " et a estimé " regrettable que le PADD n'évoque pas la situation du développement urbain des Grands Fonds ". L'autorité environnementale a conclu sur ce point que " faute d'analyse comparative, exhaustive et quantifiée préalable des incidences du projet sur l'environnement, lesdites mesures ne répondent pas à l'objectif d'amélioration du PLU pour lesquelles elles sont imposées. " .

14. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, que les préoccupations énergétiques ont été traitées de manière limitée sans aucun engagement véritable de la commune dans ce domaine à travers la mise en oeuvre de propositions concrètes et quantifiables.

15. Les auteurs de l'évaluation environnementale se sont aussi contentés d'exposer les techniques de restauration de la mangrove sans pour autant préciser leurs modalités de mise en oeuvre. A ce titre, l'autorité environnementale a d'ailleurs regretté que les auteurs du plan local d'urbanisme se soient assignés comme seul objectif la réhabilitation de la mangrove en " faisant fi " des connexions complexes (ravines, réseau hydrographique) et des zones humides présentes sur le territoire communal.

16. La faisabilité des indicateurs de suivi périodique des effets environnementaux a, au surplus, été mise en doute par l'autorité environnementale.

17. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, que le résumé non technique, destiné à permettre au public d'avoir une connaissance synthétique des enjeux environnementaux propres à la commune, des incidences du plan sur l'environnement et des mesures destinées à éviter ou réduire ces incidences, ne permet pas d'atteindre ces objectifs en raison de son caractère succinct.

18. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

19. En l'espèce, les nombreuses lacunes ou insuffisances qui entachent l'évaluation environnementale a privé le public et les conseillers municipaux, d'une appréciation éclairée sur la pertinence des choix ayant guidé le nouveau plan local d'urbanisme et sur les conséquences de celui-ci au plan environnemental. Ces lacunes et insuffisances ont nui à l'information du public et ont été, de plus, de nature à exercer une influence sur la délibération en litige.

20. Dès lors, c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal a écarté le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale.

S'agissant du contenu du rapport de présentation :

21. En second lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, que le rapport de présentation n'analyse pas de manière synthétique l'articulation entre le projet de plan local d'urbanisme avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU). Toutefois, cette analyse ressort du rapport de présentation, lequel fait apparaître, comme l'a d'ailleurs reconnu l'autorité environnementale, la compatibilité du plan local d'urbanisme avec les principaux documents d'orientation s'imposant à lui.

S'agissant de l'absence de débat sur le projet d'aménagement et de développement durables :

22. Aux termes de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme : " Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant () du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables () au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme () ".

23. Conformément aux dispositions précitées, le conseil municipal de Le Gosier a délibéré sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables dans sa séance du 18 octobre 2012. Il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment du compte rendu de la réunion qui s'est tenue le 22 avril 2014 entre les services de l'Etat et de la commune, que ce document aurait fait l'objet ultérieurement de modifications substantielles. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'un nouveau débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables était nécessaire à l'approbation régulière du plan local d'urbanisme.

S'agissant des modifications au projet de plan local d'urbanisme après l'enquête publique :

24. Aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme : " Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique () par () le maire (). Après l'enquête publique () le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération du conseil municipal. ".

25. Il résulte de ces dispositions qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan local d'urbanisme après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que cette modification procède de l'enquête et, d'autre part, qu'elle ne porte pas atteinte à l'économie générale de ce document. L'atteinte à l'économie générale du plan local d'urbanisme peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs.

26. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Le Gosier s'étend sur 4 220 hectares dont 2 414,8 hectares étaient prévus pour être classés, dans le projet soumis à l'enquête publique, en zones agricoles et naturelles. A la suite des avis et observations formulées au cours de l'enquête, les surfaces agricoles et les surfaces naturelles du territoire communal ont été réduites, respectivement, de 22,5 hectares et de 25,9 hectares. Il ne ressort pas des pièces du dossier que cette réduction, qui n'affecte que 2 % des zones naturelles et agricoles, lesquelles continuent de représenter 56 % environ du territoire communal, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol définies antérieurement. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée à raison des modifications en cause.

S'agissant des consultations sur l'élaboration du plan local d'urbanisme :

27. Comme il vient d'être dit, les modifications apportées à l'issue de l'enquête publique n'ont pas modifié l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme. Par suite, la commune Le Gosier n'était pas tenue de consulter de nouveau la commission départementale de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers en application de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

28. Quant à l'autorité environnementale, elle a rendu le 26 février 2015 un avis sur l'évaluation environnementale accompagnant le projet de plan local d'urbanisme.

S'agissant de la convocation et de l'information des conseillers municipaux :

29. Il ressort des pièces du dossier que par une lettre du 7 août 2015, le maire a convoqué les conseillers municipaux à la réunion d'approbation du plan local d'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

30. Il ressort également des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que la convocation a été adressée aux conseillers municipaux dans le délai de cinq jours avant la réunion d'approbation et qu'à cette

convocation était jointe une note explicative de synthèse, conformément à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant de la participation d'un conseiller intéressé :

31. 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. "

32. Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à entraîner l'illégalité. De même, sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Cependant, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption ou à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel.

33. Les requérants soutiennent que MmeC, membre du conseil municipal, est propriétaire avec sa famille de parcelles classées en zone constructible UG par le plan local d'urbanisme. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que durant les travaux préparatoires à l'élaboration du plan local d'urbanisme, Mme Caurait exercé une influence déterminante afin que ce document prenne en compte son intérêt personnel. Il ne ressort pas non plus des éléments du dossier que Mme Caurait exercé une telle influence au cours de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2014 ayant abouti à l'arrêt définitif du projet de plan à laquelle elle n'a pas participé personnellement, même si elle a donné

procuration à un collègue. Enfin, il est constant que Mme C n'était pas présente et n'a pas voté à la séance du conseil municipal du 13 août 2015 à l'issue de laquelle le plan a été approuvé. Dans ces conditions, le moyen soulevé doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de la méconnaissance de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme :

34. En premier lieu, aux termes du quatorzième alinéa de l'article L. 156-2 : " Dans tous les cas, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables " .

35. Les dispositions précitées, si elles imposent aux auteurs de documents d'urbanisme de prévoir des coupures d'urbanisation, n'impliquent pas qu'une telle protection soit étendue à tous les espaces existants préservés de l'urbanisation.

36. Le plan local d'urbanisme contesté prévoit des coupures d'urbanisation conformément à la loi. Il ne ressort d'aucun élément du dossier qu'en n'érigant pas en coupure d'urbanisation les terrains formant la ravine sèche dénommé " le Fond Boisneuf ", dont certains sont proches de terrains construits, les auteurs du plan local d'urbanisme auraient commis une erreur manifeste d'appréciation.

37. En second lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme : " L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement " .

38. Les auteurs du plan local d'urbanisme ont entendu classer en zone UG constructible des parcelles situées à proximité de la propriété des requérants. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des vues aériennes produites, que ces parcelles se situent en continuité d'espaces urbanisés de la commune de Le Gosier. Il en est de même pour les parcelles ayant fait l'objet d'un classement en zone 1 AU. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 156-2 précité du code de l'urbanisme doit être écarté.

S'agissant de l'erreur manifeste d'appréciation :

39. Aux termes de l'article R. 123-5 du code de l'urbanisme : " Les zones urbaines sont dites "zones U".
Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. "

40. Comme dit précédemment, les parcelles classées en zone UG sont situées en continuité d'espaces urbanisés de la commune de Le Gosier. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la délibération contestée, les équipements publics nécessaires à l'implantation des constructions à venir, dont certains étaient en cours de réalisation durant l'élaboration du plan local d'urbanisme, étaient insuffisants. Par ailleurs, si la Saline du Gosier constitue un site remarquable et nécessaire au maintien des équilibres biologiques, ainsi que le montre un rapport réalisé en 2012 par la DEAL de la Guadeloupe, il est constant que les parcelles ayant fait l'objet du classement contesté, bien que boisées ou à l'état naturel, ne se trouvent pas à l'intérieur de ce site mais au nord de celui-ci et qu'elles en sont séparées par une route. Enfin, la circonstance que des espèces protégées ont été identifiées sur certaines des parcelles classées en zone UG ne révèle pas, à elle seule, une illégalité manifeste de ce classement dès lors notamment qu'il sera toujours loisible à l'autorité compétente d'opposer les dispositions de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme aux futures demandes d'autorisation de construire. Par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :

41. Aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : " Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros "

42. La faculté prévue par ces dispositions constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la commune de Le Gosier tendant à ce que les requérants soient condamnés à une telle amende ne sont pas recevables.

Sur l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

43. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 : " Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un plan local d'urbanisme estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : () 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. " .

44. L'omission, en 2013 et en 2014, de tirer un bilan de la concertation constitue une irrégularité qui a été commise postérieurement au débat engagé par le conseil municipal sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, lequel a eu lieu le 18 octobre 2012. De même, les documents formant l'évaluation environnementale ont été établis en décembre 2014, soit postérieurement à ce débat. Ces deux moyens reconnus comme fondés, ainsi qu'il résulte des points 8 et 19 du présent arrêt, sont de nature à entraîner l'annulation totale de la délibération en litige. Les vices auxquels ces moyens se rapportent sont cependant susceptibles de régularisation par la reprise de la procédure après que le maire aura tiré un bilan de l'ensemble de la concertation réalisée et que le conseil municipal aura arrêté un nouveau projet de plan local d'urbanisme incluant les données manquantes de l'évaluation environnementale. Il y a donc lieu pour la Cour, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, d'inviter les parties à lui présenter, dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêt, leurs observations sur l'éventualité d'une telle régularisation. Dans ces conditions, il appartient à la Cour de surseoir à statuer sur la requête de M. Det de Mme G.

DECIDE

Article 1er : Il est sursis à statuer sur la requête de M. Det de Mme G.

Article 2 : Les parties sont invitées à présenter dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêt leurs observations sur la possibilité de régulariser les vices dont est entachée la délibération du 13 août 2015.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. BD, à Mme FGet à la commune de Le Gosier.

Délibéré après l'audience du 20 novembre 2018 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, président,

M. Frédéric Faïck, premier conseiller,

Mme Florence Madelaigue, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 4 décembre 2018.

Le rapporteur,

Frédéric FaïckLe président,

Elisabeth JayatLe greffier,

Florence Deligey

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

**Composition de la juridiction : Mme JAYAT, M. de la TAILLE
LOLAINVILLE, M. Frédéric FAÏCK, RIVIERE AVOCATS ASSOCIES**

