

N^{os} 15BX00950, 15BX01039

SOCIETE CIVILE OUEST CONCASSAGE
IMMOBILIER
SCI AUSTRAGRIS

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Didier Péano
Président

La cour administrative d'appel de Bordeaux

Mme Christine Mège
Rapporteur

5^{ème} chambre

Mme Déborah De Paz
Rapporteur public

Audience du 13 décembre 2016
Lecture du 17 janvier 2017

68-01-01-01-01
68-01-01-01-03-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SCI Ouest Concassage Immobilier (OCIMMO), d'une part, et la SCI Austragris, d'autre part, ont demandé au tribunal administratif de Saint-Denis d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 27 septembre 2012 par laquelle le conseil municipal de Saint-Paul a approuvé le plan local d'urbanisme.

Par un jugement n° 1201164 du 8 janvier 2015, le tribunal administratif de Saint-Denis a rejeté la demande de la société OCIMMO. Par un jugement n° 1201077 du 8 janvier 2015, le tribunal administratif de Saint-Denis a annulé cette délibération du 27 septembre 2012 en tant seulement qu'elle ne prévoit pas de dispositions spécifiques à la protection des immeubles remarquables situés au centre-ville en dehors du périmètre défini autour de l'hôtel de ville, et rejeté le surplus de la demande de la société Austragris.

Procédure devant la cour :

I - Par une requête n° 15BX00950 et des mémoires, enregistrés respectivement les 19 mars 2015, 30 mars 2016 et 3 juin 2016, la société OCIMMO, représentée par Me Tombois puis par Me Mathieu, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1201164 du tribunal administratif de Saint-Denis du 8 janvier 2015 ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 27 septembre 2012 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Paul une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son gérant a qualité pour présenter la requête au nom de la société ;
- sa requête présente des moyens critiquant les motifs du jugement attaqué, notamment celui tiré de la violation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
- il n'est pas établi que la délibération du 15 mai 2001 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme ait été notifiée à l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, à la chambre de commerce et d'industrie, à la chambre des métiers, à la chambre d'agriculture et à la section régionale de la conchyliculture, en application des dispositions des articles L. 123-6 et L. 121-4 du code de l'urbanisme ;
- en violation des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, la concertation avec la population, qui ne s'est déroulée qu'à partir du 24 mai 2011, a été organisée à un stade trop avancé du projet et a été privée d'effet utile eu égard à la confusion dans le déroulement de la procédure ;
- le dossier soumis à enquête publique n'était pas conforme aux exigences posées par les articles L. 123-10 et R. 123-19 du code de l'urbanisme du fait de l'absence des avis de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers, du centre régional de la propriété forestière et de la section régionale de la conchyliculture ;
- l'évaluation environnementale, en violation de l'article R. 123-2-1 1° et 2° du code de l'urbanisme, ne comporte pas de diagnostic sur le secteur de Cambaie, alors que le projet de plan local d'urbanisme prévoit la création d'une zone AU1st de plus de 200 hectares auparavant classés en zone naturelle ; le rapport de présentation, en violation de l'article R. 123-2-102° et 3° ne comporte ni analyse de l'état initial de ce secteur, des perspectives de son évolution, des incidences notables prévisibles et des conséquences éventuelles de l'adoption du plan local d'urbanisme ;
- la création d'une zone AU1st de plus de 200 hectares dans le secteur de Cambaie est manifestement disproportionnée avec l'objectif de création de 500 logements sur ce secteur selon les orientations du projet d'aménagement et de développement durable et ne respecte pas l'objectif de gestion économe de l'espace énoncé par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme ; elle ne répond à aucun besoin réel eu égard au caractère erroné de l'évaluation des besoins en urbanisation ;
- les articles 1AUst-6, A 6 et N 6, du règlement du plan local d'urbanisme sont contraires au principe d'inconstructibilité dans une bande de 75 mètres énoncé par l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme ;
- certaines dispositions du règlement ne comportent pas les prescriptions nécessaires pour répondre aux exigences des articles L. 123-1-5, L. 123-1-9, L. 123-1 et R. 123-9 soit parce qu'il n'a pas été fixé de normes, soit parce que les possibilités de dérogations n'ont pas été

suffisamment encadrées, soit parce que il a été créé des catégories différentes des 9 limitativement énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires, enregistrés respectivement les 12 août 2015, 28 avril 2016 et 6 juillet 2016, la commune de Saint-Paul, représentée par Me Landot, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre la somme de 4 000 euros à la charge de la société OCIMMO au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête, qui émane d'une personne qui n'a pas qualité pour agir en tant que représentant de la SCI OCIMMO, est irrecevable ; il était de même de la demande présentée devant le tribunal administratif ;
- la requête, qui n'expose que des moyens nouveaux en appel, est également irrecevable en ce qu'elle ne critique aucun des motifs du jugement ;
- le moyen tiré de la violation de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme s'agissant de la délibération du 15 mai 2011 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme, qui est présenté plus de six mois après l'adoption de cette délibération, est irrecevable ; il est en outre non fondé ;
- le moyen tiré de la violation de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par la SCI OCIMMO ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 juillet 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 8 août 2016 à 12 heures.

II - Par une requête n° 15BX01039 et un mémoire, enregistrés respectivement les 30 mars 2015 et 9 novembre 2015, la SCI Austragris, représentée par Me Jean, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis n° 1201077 du 8 janvier 2015 en tant qu'il a rejeté le surplus de sa demande d'annulation ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Paul une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en sa qualité de propriétaire d'une case créole située au centre-ville de Saint-Paul, dénommée villa Rivière, elle a qualité lui donnant intérêt à demander l'annulation du plan local d'urbanisme de cette commune ; son co-gérant M. Fagniez a qualité pour engager la SCI ;
- sa requête présente des moyens d'appel ;
- l'appel incident de la commune de Saint-Paul, qui soulève une question distincte de l'appel principal, est irrecevable ; il est en outre tardif ; enfin, il est irrecevable dès lors que la commune a renoncé à certaines des dispositions critiquées dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme ;
- il n'est pas établi que le projet de plan local d'urbanisme ait été notifié aux personnes publiques associées, notamment au président de la communauté d'agglomération territoire de la cote ouest, en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, en application de

l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, ni que l'avis du centre national de la propriété forestière ait été consulté pour avis en application de l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime alors que le plan local d'urbanisme devait indiquer pour chacun des sept bassins de vie les espaces boisés destinés à disparaître ou devant être conservés ;

- il n'est pas non plus établi que l'autorité environnementale ait été consultée ;
- l'avis de l'autorité environnementale, à supposer qu'elle ait été saisie, n'a pas été joint au dossier soumis à enquête publique et il n'est pas établi que le préfet ait été consulté pour avis sur cette évaluation selon les modalités prévues par les articles L. 121-12 et R. 121-15 ;
- aucune étude d'impact et environnementale quant à l'incidence de la présence d'immeubles de grande hauteur sur la ZNIEFF et la réserve naturelle nationale de l'étang de Saint-Paul ainsi que sur l'arrivée des flux d'air frais en direction de la ville et de son hyper-centre ;
- le plan local d'urbanisme porte atteinte au développement urbain maîtrisé, à la sauvegarde des ensembles urbains et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant du fait des règles d'implantation, d'emprise, de hauteur, d'aires de stationnement, d'espaces verts et de coefficient d'occupation du sol, applicables en zone U1a, U1b et U1c en contradiction avec l'objectif de contribution à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant et avec les objectifs de développement urbain maîtrisé, de revitalisation des centres urbains et ruraux et de développement rural énoncés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- en méconnaissance de l'obligation de réglementer l'implantation des constructions édictée par l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme ne comporte aucune règle d'implantation par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives, ni entre constructions sur une même propriété en zone U1 pr u ;
- il existe une incohérence entre l'ensemble des règlements de zonage, le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable ;
- le rapport de présentation et l'étude environnementale sont lacunaires en ce qui concerne l'état initial de l'environnement et l'incidence sur celui-ci des changements apportés aux règles d'urbanisme permettant une sur-densification du centre-ville ; ils méconnaissent par suite les articles 5, 6 et 7 de la charte de l'environnement ; le rapport de présentation ne comportait pas d'étude des perspectives d'évolution du patrimoine historique du centre-ville.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 septembre 2015 et le 7 janvier 2016, la commune de Saint-Paul, représentée par la SELARL Landot et associés, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'annulation du jugement en tant qu'il a annulé partiellement le plan local d'urbanisme, et demande à la cour de mettre à la charge de la SCI Austragris une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute de comporter l'exposé de moyens d'appel ;
- son appel incident ne soulève pas un litige distinct de l'appel principal et la mise en révision du plan local d'urbanisme ne vaut pas acquiescement aux prétentions de la SCI ;
- les moyens soulevés par la SCI Austragris ne sont pas fondés ;
- le raisonnement suivi par le tribunal pour annuler partiellement le plan local d'urbanisme est entaché de contrariété de motifs, d'erreur de droit et d'erreur de fait.

Par ordonnance du 11 janvier 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 11 mars 2016 à 12 heures.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code civil ;
- 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 Mme Christine Mège,
- les conclusions de Mme Déborah De Paz, rapporteur public,
- et les observations de Me Planty, représentant la commune de Saint-Paul, et de Me Mathieu, représentant la société civile immobilière Ouest Concassage Immobilier (OCIMMO) et de M. Fagniez, co-gérant de la société civile immobilière Austragris.

Une note en délibéré présentée pour la société civile immobilière Ouest Concassage Immobilier (OCIMMO) a été enregistrée le 28 décembre 2016 dans le dossier 15BX00950.

Considérant ce qui suit :

1- La société Austragris d'une part, et la société civile immobilière Ouest Concassage Immobilier (OCIMMO) d'autre part, ont demandé au tribunal administratif de Saint-Denis d'annuler la délibération du 27 septembre 2012 par laquelle la commune de Saint-Paul a approuvé son plan local d'urbanisme. Par deux jugements rendus le 8 janvier 2015, respectivement sous les n^{os} 1201077 et 1201164, le tribunal administratif a fait partiellement droit à la demande de la société Austragris en annulant la délibération du 27 septembre 2012 seulement en tant qu'elle ne prévoit pas de dispositions spécifiques à la protection des immeubles remarquables situés au centre-ville en dehors du périmètre défini autour de l'hôtel de ville, et rejeté la requête de la société OCIMMO. Par requête enregistrée sous le n^o 15BX00950, la société OCIMMO relève appel du jugement n^o 1201164. Par requête enregistrée sous le n^o 15BX01039, la société Austragris relève appel du jugement n^o 1201077 en tant qu'il a rejeté le surplus de ses conclusions tendant à l'annulation totale du plan local d'urbanisme. Dans cette dernière affaire, la commune de Saint-Paul, par la voie de l'appel incident, relève appel du jugement en tant qu'il a partiellement annulé le plan local d'urbanisme. Ces deux requêtes présentent à juger des questions semblables. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la recevabilité de la requête de la société OCIMMO :

2. La requête présentée par la société OCIMMO à la cour reprend, en présentant différemment son argumentation, le moyen déjà présenté en première instance relatif au déroulement de la concertation et à la violation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Par suite, la commune de Saint-Paul n'est pas fondée à soutenir que cette requête ne soulèverait que des moyens nouveaux et méconnaîtrait de ce fait les dispositions de l'article R. 411-1- du code de justice administrative.

3. Aux termes de l'article 1849 du code civil applicable aux sociétés civiles : « *Dans les rapports avec les tiers, le gérant engage la société par les actes entrant dans l'objet social. En cas de pluralité de gérants, ceux-ci détiennent séparément les pouvoirs prévus à l'alinéa précédent. L'opposition formée par un gérant aux actes d'un autre gérant est sans effet à l'égard des tiers, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en ont eu connaissance. Les clauses statutaires limitant les pouvoirs des gérants sont inopposables aux tiers* ». Ces dispositions confèrent au gérant de la société civile OCIMMO qualité pour la représenter en justice. La requête devant la cour, comme la demande devant le tribunal administratif de Saint-Denis, a été présentée pour la société OCIMMO par son gérant. Par suite, la commune de Saint-Paul n'est pas fondée à soutenir que la requête de cette société serait irrecevable à défaut d'avoir été présentée par une personne ayant qualité pour ce faire. Pour les mêmes motifs, la commune n'est pas fondée à soutenir que la demande présentée devant le tribunal était irrecevable.

Sur la recevabilité de la requête de la société Austragris :

4. La requête présentée par la société Austragris à la cour comporte l'exposé de moyens qui n'avaient pas été soulevés devant le tribunal. Ainsi, contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Paul, elle ne se borne pas à reproduire intégralement et exclusivement le texte de ses écritures de première instance. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 411-1- du code de justice administrative doit être rejetée.

Sur la recevabilité des conclusions d'appel incident de la commune de Saint-Paul :

5. Par la voie de l'appel incident, la commune de Saint-Paul demande l'annulation du jugement n° 1201077 en tant qu'il a annulé la délibération du 27 septembre 2012 en ce qu'elle ne prévoit pas de dispositions spécifiques à la protection des immeubles remarquables situés au centre-ville en dehors du périmètre défini autour de l'hôtel de ville. Ces conclusions incidentes portent sur des dispositions du plan local d'urbanisme de Saint-Paul qui sont divisibles de celles qui sont mises en cause par l'appel principal. Elles soulèvent ainsi un litige distinct et ne sont, dès lors, pas recevables.

Sur la légalité de la délibération du 27 septembre 2012 :

En ce qui concerne la notification de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme :

6. Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme, adoptée par le conseil municipal de Saint-Paul le 15 mai 2001 : « *La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée (...) aux représentants de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4. (...)* ». Parmi les organismes mentionnés à cet article L. 121-4, dans sa rédaction alors en vigueur, qui liste les personnes publiques associées à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, figurent les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, les sections régionales de la conchyliculture.

7. La commune de Saint-Paul produit copie des lettres du 11 juin 2001 par lesquelles la délibération du 15 mai 2001 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme a été transmise à la communauté d'agglomération du territoire de la côte Ouest, autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, à la chambre de commerce et d'industrie, à la chambre des métiers et à la chambre d'agriculture. Il n'est pas contesté qu'aucune section régionale de la conchyliculture n'a été instituée dans le département de la Réunion. Par suite, le moyen tiré de la violation des dispositions précitées des articles L. 123-6 et L. 121-4 du code de l'urbanisme manque en fait.

En ce qui concerne le déroulement de la concertation :

8. Aux termes du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'approbation du plan local d'urbanisme intervenue le 27 septembre 2012 : « - *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale 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 élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* ». Il est toutefois spécifié, au cinquième alinéa de cet article, que ces documents d'urbanisme « *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* ». Il résulte de ces dispositions que la légalité d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce document d'urbanisme.

9. Après que l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Paul ait été prescrite par délibération du 15 mai 2001, définissant en outre les modalités de concertation avec la population, une première phase de concertation s'est déroulée dont le bilan a été dressé par délibération adoptée le 27 mars 2006. Le conseil municipal a décidé par délibération du 27 septembre 2007 de relancer la concertation sur le projet de plan local d'urbanisme avec la population en définissant des modalités complémentaires de concertation. L'organisation d'une nouvelle phase de concertation avait pour objectif de répondre aux interrogations dont la population avait fait part au cours de l'enquête publique ouverte en 2006. Dans ces conditions, l'organisation d'une nouvelle phase de concertation n'a pas été source de confusion. Dans le cadre de cette seconde phase de concertation, les différentes réunions organisées soit avec les associations concernées, soit directement avec la population des différents bassins de vie concernés, se sont tenues après l'organisation le 9 février 2009 du débat au sein du conseil municipal sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable au cours duquel ont été évoquées les quatorze grands principes d'aménagement organisés autour des trois axes du développement durable. Il ne peut dès lors être reproché à ces réunions d'être intervenues à un stade de l'élaboration du projet où celui-ci n'aurait pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal portant sur les grandes lignes des objectifs poursuivis. La circonstance que ces réunions aient eu lieu en mai 2011, plus de deux ans après ce débat du 9 février 2009, et après l'adoption le 14 décembre 2010 du schéma d'aménagement régional n'établit pas qu'aurait été présentée à la population une version du projet du plan local d'urbanisme trop avancée pour qu'il puisse être tenu compte des apports de la concertation, alors

que le projet de plan local d'urbanisme n'a été arrêté par le conseil municipal qu'en septembre 2011. Dans ces conditions, la société OCIMMO ne saurait utilement soutenir que les modalités de la concertation mise en œuvre méconnaissent les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la présence des avis des personnes publiques associées dans le dossier soumis à enquête publique :

10. L'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur, dispose : « (...) *le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration (...). Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après la transmission du projet de plan ; à défaut ces avis sont réputés favorables. (...)* ».

11. D'une part, il est établi par les pièces du dossier que le projet de plan a été adressé au préfet, au président du conseil général, au président du conseil régional ainsi qu'à l'autorité environnementale, qui ont émis des avis. Figurent également au dossier la lettre par laquelle le maire de Saint-Paul a saisi pour avis sur le projet de plan l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains. Pour les motifs exposés au point 7, aucune section régionale de la conchyliculture ne pouvait être saisie. Par suite, ni la société OCIMMO, ni la société Austragris, à supposer même qu'en invoquant une violation de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, lequel ne concerne que la procédure de modification ou de révision d'un plan local d'urbanisme antérieurement approuvé, cette dernière ait entendu se prévaloir d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-9, ne sont fondées à soutenir que ces personnes publiques n'auraient pas été consultées. D'autre part, il est établi par les pièces que les chambres consulaires ainsi que la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest, autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, ont été saisies pour avis. Elles sont, en application des dispositions précitées de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, réputées avoir émis un avis favorable. L'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime et l'article R. 123-17 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction alors en vigueur, prévoient la consultation pour avis du centre national de la propriété forestière sur projet de plan local d'urbanisme prévoyant une réduction des espaces forestiers. Cette consultation n'est pas obligatoire si la diminution d'un espace agricole ou forestier prévu par une modification du document d'urbanisme fait l'objet d'une compensation et que celle-ci n'aboutit pas à une diminution effective de ces espaces. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme mentionne que le transfert net d'espaces naturels en espace urbain U/AU est négatif de 62 hectares. Ni la société OCIMMO ni la société Austragris n'établissent qu'en dépit de cette compensation globale, les espaces forestiers seraient réduits. Par suite, il n'y avait pas lieu de consulter pour avis le centre régional de la propriété forestière. Dans ces conditions, l'absence au dossier d'enquête publique des avis de ces personnes n'entache le dossier soumis à enquête publique d'aucune irrégularité.

En ce qui concerne l'évaluation environnementale et le rapport de présentation :

12. Aux termes de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L. 121-10 et suivants, le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 (...) 2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les*

caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; (...) ». L'article R. 123-2 du même code dans sa rédaction alors en vigueur dispose : « *Le rapport de présentation : (...) 2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ; / 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ;(...)* ».

13. En premier lieu, la SCI OCIMMO reproche à l'évaluation environnementale de ne pas comporter un diagnostic du secteur Cambaie dans lequel le plan local d'urbanisme prévoit la création d'une vaste zone AU1st sur des terrains auparavant classés en zone naturelle et au rapport de présentation de ne comporter, s'agissant de ce même secteur, ni analyse de l'état initial, des perspectives d'évolution, des incidences notables prévisibles et des conséquences éventuelles de l'adoption du plan local d'urbanisme.

14. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme identifie les composantes sensibles du territoire communal au nombre desquelles les espaces naturels terrestres et la diversité biologique, les espaces naturels aquatiques : zone humides et milieux récifaux, la problématique des ressources énergie/eau, la qualité de l'eau et les déchets, les risques naturels : érosion et inondation. Il procède à une analyse thématique de l'état initial du territoire communal en ce qui concerne le climat, les grandes unités morphologiques qui le façonnent en distinguant la plaine alluviale de la rivière des galets, dans laquelle est situé le secteur Cambaie, les grands types de sols, notamment ceux de la plaine de Saint-Paul, les paysages mêlant naturel et urbanisation notamment dans cette plaine et dans la baie de Saint-Paul, les milieux naturels en distinguant notamment la zone humide de l'étang Saint-Paul et les espaces à vocation agricole. Il expose la problématique des ressources en eau potable et en énergie ainsi que celle de la pollution, des déchets et les perspectives de développement du réseau d'assainissement notamment sur le secteur de Cambaie-Savanna. Il présente les principes qui ont présidé à la délimitation des zones et à la détermination des règles posées par le règlement en ce qui concerne les sept bassins de vie et rappelle les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, notamment celle concernant la zone d'activités économiques de Cambaie. Il indique quelles sont les perspectives de développements retenues par ces orientations pour chacun des bassins de vie et, pour le bassin de vie de Saint-Paul centre, fait état pour le secteur de Cambaie de la place prépondérante donnée aux activités économiques ciblées sur les activités en lien avec le port et liées à l'aquaculture ainsi que de la création de 500 logements à réaliser à l'horizon 2020 en prolongement du secteur de la rue Jacquot vers le nord. Il analyse les incidences de ces orientations d'aménagement, notamment de celle relative au secteur de Cambaie sur les enjeux identifiés dans le diagnostic initial. La seule circonstance que le secteur de Cambaie ait été auparavant classé en zone naturelle n'imposait pas qu'il soit procédé à une présentation particulière de son état initial, de ses perspectives d'évolution et de leurs incidences qui ont été étudiés dans le cadre global du territoire communal et du bassin de vie de Saint-Paul-centre. Aucune autre caractéristique qui aurait justifié une présentation particulière du secteur Cambaie ne ressort des pièces du dossier.

15. En second lieu, à l'appui des moyens tirés du caractère lacunaire du rapport de présentation, notamment dans son volet environnemental, et par suite de la violation de la charte

de l'environnement, déjà soulevés en première instance, la société Austragris ne se prévaut devant la cour d'aucun élément de fait ou de droit nouveau par rapport à l'argumentation développée devant le tribunal. Par suite, il y a lieu d'écarter ce moyen par adoption des motifs pertinents retenus par les premiers juges qu'elle ne critique pas.

16. Enfin, contrairement à ce que soutient la société Austragris, il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 146-4 ni d'aucune autre disposition applicables aux communes littorales que l'approbation d'un plan local d'urbanisme donne lieu à étude d'impact.

Sur la création d'une zone AU1st dans le secteur de Cambaie :

17. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « (...) *les plans locaux d'urbanisme (...) déterminent les conditions permettant d'assurer : / 1° L'équilibre entre / a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / b) l'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 ; (...)* ». Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent.

18. D'une part, la SCI OCIMMO n'établit pas le caractère erroné des évaluations énoncées dans le rapport de présentation quant aux besoins de la commune de Saint-Paul en termes d'accueil de nouvelles populations et de développement économique sur lesquelles sont fondées les décisions de classement et les règles imposées par le règlement. D'autre part, contrairement à ce que soutient la SCI OCIMMO, le classement de plus de 200 hectares dans le secteur de Cambaie en zone AU1st n'est pas uniquement justifié par la création de 500 logements. Cette zone du secteur de Cambaie, d'une superficie d'environ 227 hectares a en effet vocation à accueillir, outre ces logements, des activités tertiaires, des activités économiques, des équipements et des espaces publics et s'insère dans un projet d'aménagement concrétisant l'orientation d'aménagement n° 1.4 intitulée « affirmation d'une vocation économique de Cambaie » qui, sur 247 hectares, a vocation à accueillir des entreprises de production, des activités tertiaires et commerciales, et des activités industrielles ou logistiques liées aux activités portuaires. Enfin, la commune a retenu comme objectif dans son projet d'aménagement et de développement durable de « l'amener dans un fonctionnement intercommunal » et la création de cette zone AU1st a vocation à permettre la réalisation d'un vaste aménagement conçu en concertation avec la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest. Dans ces conditions, la création de cette zone AU1st n'est ni incompatible avec le principe de gestion économe de l'espace énoncé par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme ni contraire aux objectifs du projet d'aménagement et de développement durable.

Sur le respect des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme :

19. Aux termes de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation./ Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5. (...)/ Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu,*

peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.(...) ». Le règlement du plan local d'urbanisme fixe à respectivement 5 mètres et 6 mètres la distance minimale de retrait par rapport aux voies ou emprises publiques. Une telle formulation n'induit pas par elle-même que la commune ait entendu déroger à la règle d'éloignement de 75 mètres édictée par l'article L. 111-1-4 ni autoriser le long des routes concernées par ces dispositions, une implantation dans la bande des 75 mètres. Par suite le moyen tiré de la violation des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme n'est pas fondé.

Sur la violation des dispositions des articles L. 123-1-5, L. 123-1-9, L. 123-1 et R. 123-9 du code de l'urbanisme :

20. L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date d'approbation du plan local d'urbanisme, dispose : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.(...)* ». Enfin l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur, dispose : « *Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.* ». Ces dernières dispositions ne font pas obstacle à ce que le règlement d'un plan local d'urbanisme prévoit, pour certaines catégories de constructions, et dans certaines conditions des exceptions aux règles qu'il institue. Il en est de même des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur.

21. En premier lieu, l'article R. 123-9 dispose : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : (...)* 6° *L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ; / 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ; / (...)* *Les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques. (...)* ». En zone U1pru, le règlement du plan local d'urbanisme de Saint-Paul n'édicte aucune règle d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou d'usage public, ni par rapport aux limites séparatives. Il ne ressort pas des pièces du dossier, ni n'est d'ailleurs invoqué par la commune de Saint-Paul que ces règles figureraient dans les documents graphiques. Par suite, la société OCIMMO et la société Austragris sont fondées à soutenir que le plan local d'urbanisme est, dans cette mesure, contraire aux dispositions précitées.

22. En second lieu, lorsque le règlement contient des dispositions permettant de faire exception aux règles générales qu'il fixe, ces règles d'exception doivent être suffisamment encadrées, eu égard à leur portée, sans préjudice de la possibilité d'autoriser des adaptations mineures.

23. D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Paul a, dans ses articles 10.3 applicables aux zones U1a, U1b, U1c, U1d, U1f, U1g et U1pso, U1e et U1l, U2a, U2b, U2c, U2d, et U2h, U2e, U3a, u3b, et U3c, U3e, U4a, U4b et U4c, U5a, U5b et U5c, AU5, U6a, U6b et U6c, Ni et Ntol fixé les règles générales de hauteur des constructions dans ces zones. Par les articles 10.3 applicables dans les mêmes zones, il a exclu l'application de ces règles générales pour les équipements publics liés à la sécurité, à un service public, à la gestion de l'eau, à la distribution de l'énergie, ou à un local destiné au stockage des ordures ménagères, pour la réalisation ou l'extension de constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, pour les opérations faisant l'objet d'une procédure de résorption d'habitat insalubre, pour les constructions annexes non habitables et pour les piscines et leurs locaux techniques dans le cas de travaux d'extension sur construction existante pour préserver une harmonie d'ensemble de la construction. Compte tenu de leur objet limité, ces exceptions doivent être regardées comme suffisamment encadrées eu égard à leur portée. Par suite, le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Paul a pu, sans méconnaître les dispositions précitées, exclure l'application à certaines catégories de constructions des règles générales de hauteur applicables dans ces zones.

24. D'autre part, dans les zones U1a, U1b, U1c, U1d, U1f, U1g, U1pru et U1pso, dans les zones U2a, U2b, U2c, U2d et U2h, dans les zones U3a, U3b, et U3c, dans les zones U4a, U4b et U4, dans les zones U5A, U5b et U5c, dans les zones AU5, et dans les zones U6a, U6b et U6c, les articles 6-3 et 7-3 ouvrent la possibilité de déroger aux règles générales d'implantation par rapport aux voies ou emprises publiques et aux limites séparatives, en cas de « *travaux d'extension, ou de surélévation réalisés sur une construction existante régulièrement édifiée qui ne respecte pas les dispositions précédentes, pour conserver une harmonie d'ensemble de la construction* ». Eu égard aux particularités des travaux d'extension et de surélévation sur constructions existantes, et compte tenu de l'objectif énoncé de conservation d'une harmonie d'ensemble, ces exceptions sont encadrées de manière suffisamment précises. Pour les mêmes motifs, il en est de même s'agissant de la possibilité de dérogation ouverte par les articles 6-3 et 7-3, applicables dans les zones U1e et U1l, U2e, U3e, qui concernent les mêmes travaux d'extension ou de surélévation ainsi que « *la réalisation ou l'extension de constructions ou installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* » eu égard également, pour cette dernière hypothèse, à son caractère limité. Pour les mêmes motifs, il en est de même de la possibilité de dérogation ouverte par les articles 6-3 et 7-3 dans les zones Ni et Ntol, et dans les zones N, qui concernent les travaux d'extension sur constructions existantes ainsi que la réalisation ou la modification de constructions ou installations nécessaires aux services publics. Pour les mêmes motifs, il en est de même de la possibilité de dérogation ouverte par les articles 6-3 et 7-3 dans les zones A, qui concernent les travaux d'extension sur constructions existantes ainsi que la réalisation et l'extension des constructions ou installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. L'article 6-2 applicables aux zones U1a, U1b, et U1c, fixe en outre une règle générale d'implantation par rapport à la chaussée royale et y prévoit une dérogation en cas de présence d'éléments remarquables (arbres, patrimoine bâti ...). L'article 6-3 encadre les implantations pouvant résulter de cette dérogation en imposant un recul supplémentaire de 3 mètres minimum par rapport au tronc dans le cas de la conservation d'arbres remarquables ou de « *plantations de qualité existants* ». Ces règles dérogatoires, qui sont également prévues dans les zones U2a, U2b, U2c, U2d et U2h, les zones U3a, U3b, et U3c, les zones U4a, U4b et U4, les zones U5a, U5b et U5c, les zones AU5 et les zones U6a, U6b et U6c, ont un objet limité et sont encadrées de manière suffisamment précise.

25. En revanche dans les zones U1a, U1b, et U1c, pour les constructions situées le long de la chaussée royale, le règlement du plan local d'urbanisme ne contient aucune disposition encadrant la dérogation aux règles d'implantation ouverte en cas de présence d'autres éléments

remarquables et attribue ainsi à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire un pouvoir de dérogation dont il ne fixe pas précisément les modalités de mise en œuvre. Par suite, la société OCIMMO est fondée à soutenir que le règlement du plan local d'urbanisme est, dans cette mesure, contraire aux dispositions précitées.

26. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dispose : « (...) / *Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. / (...)* ». Pour l'application de ces dispositions, il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme, et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées par l'article R. 123-9, à savoir les constructions destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt, ainsi que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, pour lesquelles les règles édictées peuvent être différentes. Toutefois, ils ne peuvent ni créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni soumettre certains locaux relevant de l'une des catégories aux règles applicables à une autre catégorie. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un plan local d'urbanisme en application des dispositions du 1^o de l'article L. 123-1-5, déterminent l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. En interdisant en zone U2h « *toutes les occupations et utilisations du sol à l'exception de l'hébergement de tourisme et des activités touristiques et de loisirs* », dans les zones U2e, U3e et AU5 « *les commerces de grande distribution* », et admettant dans les zones Arh et Nrh, « *les constructions nouvelles à usage d'habitation ou liées au tourisme (hébergement ou restauration) (...)* ainsi que dans les zones Nto et Ntoa « *les constructions, ouvrages et travaux destinés à la pratique de sports, de loisirs et de tourisme ainsi que les équipements de proximité qui sont liés et nécessaires à leur fonctionnement* », les auteurs du plan local d'urbanisme de Saint-Paul n'ont pas créé de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques ni n'ont soumis certains locaux relevant d'une catégorie aux règles applicables à une autre catégorie. Par suite, les dispositions précitées de l'article R. 123-9 n'ont pas été méconnues.

27. Le règlement des zones U1a, U1b, U1c, U1d, U1f, U1g, U1pru, U1pso, U3a, U3b, U3c, U5a, U5b, U5c, U6a, U6b et U6c, impose la création d'une place de stationnement pour trois chambres pour les hébergements hôteliers, et la création d'une place de stationnement pour trois chambres ou logements pour les foyers et résidences sociales. En soumettant ainsi les foyers et résidences sociales aux mêmes règles que celles applicables aux autres hébergements hôteliers, le plan local d'urbanisme a seulement précisé, pour des motifs d'urbanisme, le contenu des locaux relevant de la catégorie « hébergements hôteliers ». Le règlement applicable en zone N impose, pour les hébergements à vocation touristique, la création d'une place de stationnement pour trois chambres. Alors que de tels locaux relèvent de la catégorie « hébergements hôteliers » le plan local d'urbanisme n'a dès lors ni créé une catégorie nouvelle ni imposé à cette catégorie des règles applicables uniquement à une autre catégorie. Par suite, les dispositions précitées de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme n'ont pas été méconnues.

En ce qui concerne les autres moyens :

28. En premier lieu, le moyen soulevé par la société Austragris tiré de l'incohérence entre l'ensemble des règlements de zonage, le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable, sans que ne soient identifiées de dispositions précises et à l'appui duquel est seulement invoqué la circonstance que, dans le centre-ville qui avait été « préservé jusqu'à ce jour du béton » il sera désormais possible d'édifier des tours « dont on sait bien que la construction sera hétérogène et aléatoire au gré des permis de construire » n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

29. Enfin, pour demander l'annulation de la délibération du 27 septembre 2012, la société Austragris reprend en appel les moyens déjà soulevés en première instance et tirés de ce que le plan local d'urbanisme est entaché d'une erreur de droit dans l'application de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et d'une erreur manifeste d'appréciation du fait de la surdensification du centre-ville, de ce qu'il serait contraire aux principes posés par l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Elle ne se prévaut devant la cour d'aucun élément de fait ou de droit nouveau par rapport à l'argumentation développée devant le tribunal. Par suite, il y a lieu d'écarter ce moyen par adoption des motifs pertinents retenus par les premiers juges.

30. Il résulte de tout ce qui précède que les sociétés requérantes sont seulement fondées à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif n'a pas annulé la délibération du 27 septembre 2012 approuvant le plan local d'urbanisme de Saint-Paul en tant que le règlement n'édicte, en zone U1pru, aucune règle d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou d'usage public ni par rapport aux limites séparatives, et ne contient aucune disposition encadrant la dérogation aux règles d'implantation ouverte en cas de présence d'autres éléments remarquables dans les zones U1a, U1b, et U1c, pour les constructions situées le long de la chaussée royale.

31. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions d'aucune des parties tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE

Article 1^{er} : La délibération du 27 septembre 2012 est annulée en tant que le règlement n'édicte, en zone U1pru, aucune règle d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou d'usage public ni par rapport aux limites séparatives, et ne contient aucune disposition encadrant la dérogation aux règles d'implantation ouverte en cas de présence d'autres éléments remarquables dans les zones U1a, U1b, et U1c, pour les constructions situées le long de la chaussée royale.

Article 2 : Les jugements du tribunal administratif de Saint-Denis n° 1201077 et 1201164 du 8 janvier 2015 sont réformés en ce qu'ils sont contraires au présent arrêt.

Article 3 : Les conclusions des parties tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

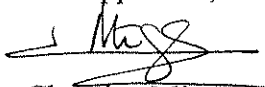
Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société Ouest Concassage Immobilier (OCIMMO), à la société Austragris et à la commune de Saint-Paul. Copie en sera adressée au ministre des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 13 décembre 2016 à laquelle siégeaient :

M. Didier Péano, président,
Mme Christine Mège, président-assesseur,
M. Frédéric Faïck, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 17 janvier 2017.

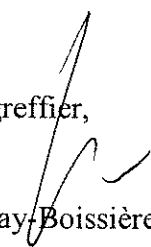
Le rapporteur,


Christine Mège

Le président,


Didier Péano

Le greffier,


Evelyne Gay-Boissières

La République mande et ordonne au préfet de la Réunion 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.

Pour expédition certifiée conforme.

Le greffier,

Evelyne Gay-Boissières