

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 1700173, 1700289, 1701108

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION « COMITE DE DEFENSE DES
INTERETS GENERAUX DE FREJUS-PLAGE »
ET AUTRES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cros
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Toulon

(1^{ère} chambre)

M. Riffard
Rapporteur public

Audience du 23 janvier 2018
Lecture du 13 février 2018

68-01-01-01
C

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 1700173, par une requête et un mémoire enregistrés les 21 janvier 2017 et 19 septembre 2017, l'association « Comité de défense des intérêts généraux de Fréjus-Plage », Mme Catherine Aubry, Mme Françoise Cauwel, M. Eric Deluard, M. Marco Favrero, M. Jacky Giral, Mme Michèle Lecomte, M. Alain Pottier, M. Jean-Paul Radigois et M. Daniel Truong, représentés par Me Bras, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 novembre 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Fréjus a approuvé la modification du plan local d'urbanisme relative au secteur de la Base Nature ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fréjus une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'ensemble des requérants justifie d'un intérêt pour agir ;
- le rapport de présentation joint au dossier de modification est insuffisant, en violation des dispositions de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ;
- le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet en raison de l'insuffisance de la note de présentation prévue par le 2° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;

- la commune de Fréjus n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement en ce qu'elle n'a pas délibéré spécifiquement sur les conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ;
- le recours à la procédure de modification est illégal au regard des dispositions des articles L. 153-31 et L. 153-36 du code de l'urbanisme ; la procédure de révision aurait dû être mise en œuvre car la modification litigieuse constitue un changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
- la commune était tenue, en application des dispositions de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme, d'établir les orientations d'aménagement et de programmation définissant les conditions d'aménagement du secteur ;
- la destination des constructions autorisées dans le secteur UBo ne respecte pas la clause de sauvegarde mentionnée à l'article 4 de l'acte du 19 décembre 1995 par lequel l'Etat a cédé une partie du secteur Base Nature à la commune de Fréjus ;
- le règlement applicable au secteur UBo, issu de la modification litigieuse, est en contradiction avec les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables ;
- la modification litigieuse ne repose sur aucun motif d'urbanisme ni d'intérêt général ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que le rapport de présentation ne justifie ni ne motive l'extension de l'urbanisation que constitue le reclassement de la zone bâtie de la Base Nature en secteur UBo ;
- la modification litigieuse, consistant à reclasser une partie de la zone bâtie du secteur Base Nature en secteur UBo dont aucun projet d'aménagement n'est défini, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense enregistrés les 30 mai 2017, 13 octobre 2017 et 16 octobre 2017, la commune de Fréjus, représentée par la SELARL Cabinet d'avocat Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par les requérants sont inopérants ou infondés.

Un mémoire enregistré le 3 novembre 2017, présenté pour les requérants, n'a pas été communiqué en application des dispositions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

II. Sous le n° 1700289, par une requête et un mémoire enregistrés les 2 février 2017 et 29 juin 2017, l'association « Ecocitoyenneté entre Mer et Estérel », représentée par Me Rosé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 novembre 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Fréjus a approuvé la modification du plan local d'urbanisme relative au secteur de la Base Nature ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fréjus une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ; elle justifie d'un intérêt pour agir au regard de son objet statutaire ; le conseil d'administration a habilité son président à agir ;
- le recours à la procédure de modification est illégal au regard des dispositions des articles L. 153-31 et L. 153-36 du code de l'urbanisme ; la procédure de révision aurait dû être mise en œuvre car la modification litigieuse constitue un changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
- le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet dès lors qu'il ne comprenait pas l'acte de cession du 19 décembre 1995 d'une partie du secteur Base Nature de l'Etat à la commune de Fréjus ni de note de présentation du projet répondant aux exigences du 2° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;
- le projet de modification est incohérent avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables, en violation des dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28 mars 2017 et 15 juin 2017, la commune de Fréjus, représentée par la SELARL Cabinet d'avocat Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 200 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable ; l'association requérante est dépourvue d'intérêt pour agir au regard de ses statuts ; son président n'a pas qualité pour agir au nom de l'association en l'absence d'autorisation prise en assemblée générale ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

III. Sous le n° 1701108, par une requête et un mémoire enregistrés les 7 avril 2017 et 12 avril 2017, le préfet du Var demande au tribunal d'annuler la délibération du 21 novembre 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Fréjus a approuvé la modification du plan local d'urbanisme relative au secteur de la Base Nature.

Il soutient que :

- le recours à la procédure de modification est illégal au regard des dispositions des articles L. 153-31 et L. 153-36 du code de l'urbanisme ; la procédure de révision aurait dû être mise en œuvre car la modification litigieuse constitue un changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
- l'information du public n'a été assurée pendant l'enquête publique, en violation des dispositions des articles L. 153-19 et L. 151-4 du code de l'urbanisme et L. 123-1 du code de l'environnement, dès lors que le rapport de présentation ne comportait pas les données statistiques permettant d'apprécier les caractéristiques du projet ni ne précisait suffisamment les effets et les enjeux du projet.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 juin 2017, la commune de Fréjus, représentée par la SELARL Cabinet d'avocat Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le préfet du Var ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- 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 du 23 janvier 2018 :

- le rapport de M. Cros ;
- les conclusions de M. Riffard, rapporteur public ;
- les observations de Me Benkrid pour l'association « Comité de défense des intérêts généraux de Fréjus-Plage », Mme Aubry, Mme Cauwel, M. Deluard, M. Favrero, M. Giral, Mme Lecomte, M. Pottier, M. Radigois et M. Truong ;
- les observations Me Rosé pour l'association « Ecocitoyenneté entre Mer et Estérel » ;
- les observations de M. Sotter pour le préfet du Var ;
- les observations de Me Valette-Berthelsen pour la commune de Fréjus.

Une note en délibéré, présentée par Me Rosé pour l'association « Ecocitoyenneté entre Mer et Estérel » a été enregistrée le 30 janvier 2018.

1. Considérant que, par une délibération du 19 janvier 2005, le conseil municipal de Fréjus a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ; que, par une délibération du 9 avril 2015, il a prescrit d'engager une procédure de modification de ce document concernant le secteur de la Base Nature ; qu'il a approuvé cette modification par une délibération du 21 novembre 2016 ;

2. Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre la délibération du 21 novembre 2016 ; que ces requêtes ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un même jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Fréjus à la requête n° 1700289 de l'association « Ecocitoyenneté entre Mer et Estérel » ;

En ce qui concerne la mise en œuvre d'une procédure de modification :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque (...) la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme*

d'orientations et d'actions. » ; qu'aux termes de l'article L. 153-31 du même code : « Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque (...) la commune décide : / 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; / 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. / 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. » ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le secteur Base Nature, situé au Sud-Ouest de Port-Fréjus, comprend une zone non bâtie et une zone déjà urbanisée supportant divers bâtiments et parcs de stationnement ; que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération du 19 janvier 2005 n'évoque que la zone non bâtie en indiquant qu'il s'agit d'espaces naturels à protéger ; que la zone déjà urbanisée ne fait pas partie de ces espaces naturels ; que la modification approuvée par la délibération attaquée consiste à reclasser la partie Sud de la zone déjà urbanisée, jusqu'alors classée en secteur UHa réservé aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, en secteur UBo afin de permettre, selon le rapport de présentation, une « évolution qualitative » des constructions existantes qui abritent divers services techniques municipaux ou d'intérêt collectif ; que cette modification, qui porte seulement sur la zone déjà urbanisée du site et ne concerne pas la zone naturelle demeurant classée en secteur Np, n'emporte donc aucun changement des orientations définies par le PADD pour le secteur Base Nature ; qu'en outre, si la carte des orientations générales figurant en page 6 du PADD identifie la zone bâtie comme un « secteur d'équipement public », aucune disposition du PADD, notamment l'orientation n° VII relative aux équipements publics, n'interdit d'implanter dans cette zone des constructions autres que les équipements publics ; que le reclassement en secteur UBo, dont le règlement autorise des types de construction diversifiés, n'est que partiel puisqu'il ne concerne que la partie Sud de la zone bâtie, la partie Nord restant quant à elle classée en secteur UHa réservé aux équipements publics ou d'intérêt collectif ; que le règlement modifié autorise les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif dans le secteur UBo ; que, dans ces conditions, la modification litigieuse ne remet pas en cause les orientations générales du PADD ; que la circonstance que le PADD n'a pas expressément prévu de programme de réaménagement sur cette zone n'a pas pour effet d'y interdire tout changement de destination d'une partie du bâti existant, ainsi que le permet le reclassement partiel en secteur UBo, alors que le rapport de présentation initial prévoyait déjà que le site est « peu valorisé », « décomposé » et « en attente de requalification » ; que, par ailleurs, si les requérants invoquent l'absence d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) définissant les conditions d'aménagement du site, l'incohérence entre le caractère de la zone UB et l'interdiction des constructions à usage d'habitation en secteur UBo, l'absence d'étude planifiant la relocalisation des services et des équipements publics présents sur le site, ou encore l'impossibilité de relocaliser ces derniers dans le secteur des Sables, ils ne démontrent pas en quoi de telles circonstances, à les supposer établies, auraient pour effet de changer les orientations définies par le PADD ou de caractériser l'un des autres cas limitativement énumérés par les 2° à 4° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme dans lesquels la procédure de révision s'impose ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de l'illégalité du recours à la procédure de modification au lieu d'une révision doit être écarté ;

En ce qui concerne le contenu du rapport de présentation :

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Le rapport de présentation : / 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ; / 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 ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; / 4° Evalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; / 5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1. / En cas de modification, (...) le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. »*

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions que les auteurs d'une modification du plan local d'urbanisme sont seulement tenus de compléter le rapport de présentation par l'exposé des motifs des changements apportés et non de remettre à jour l'ensemble du diagnostic ; qu'en l'espèce, si le diagnostic du rapport de présentation joint au dossier de modification correspond à celui du rapport de présentation du plan local d'urbanisme approuvé le 19 janvier 2005, notamment quant à ses données statistiques, les requérants ne démontrent pas sur quels points ce diagnostic aurait dû être remis à jour ni, en tout état de cause, en quoi l'ancienneté du diagnostic a pu avoir une incidence sur les changements apportés par la modification litigieuse ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence d'actualisation du diagnostic doit être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que le rapport de présentation joint au dossier de modification du plan local d'urbanisme comprend, sur six pages, un exposé des motifs des changements apportés par la modification, traitant successivement des contraintes réglementaires, de l'état des lieux et des changements apportés ; qu'il ressort de cet exposé que la modification litigieuse, qui n'affecte pas la partie naturelle du secteur Base Nature, consiste à reclasser une partie de la zone déjà urbanisée de ce secteur de UHa, zonage réservé aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, à UBo, dont le règlement autorise des types de constructions diversifiés ; que cet exposé décrit l'historique et l'état des lieux de la zone concernée, qui supporte des bâtiments vétustes de l'ancienne base militaire aéronavale accueillant divers services techniques municipaux ou associatifs ; qu'il indique que l'objectif de la municipalité est de démolir les bâtiments dégradés et de réaménager cette zone par des constructions plus adaptées à sa position privilégiée en bord de mer ; qu'il précise que la surface de plancher et la hauteur maximales des nouvelles constructions seront limitées à celles du bâti existant ; qu'ainsi, cette modification ne constitue pas, contrairement à ce qui est soutenu, l'ouverture à l'urbanisation d'une réserve foncière ; qu'au regard de l'importance de la modification litigieuse qui consiste seulement à modifier le caractère d'une zone déjà entièrement artificialisée sans augmenter la surface constructible autorisée, il n'est pas

établi pas que cet exposé des motifs serait insuffisant au regard du contenu, des effets ou des enjeux des changements apportés ;

8. Considérant, en troisième lieu, que la circonstance que l'exposé des motifs n'indique pas précisément la nature des constructions autorisées en secteur UBo est sans incidence dès lors que cette indication résulte des dispositions des articles UB 1 et UB 2 du règlement modifié, également joint au dossier de modification, définissant respectivement les occupations et utilisations du sol interdites et celles qui sont soumises à des conditions particulières ; qu'aucune disposition n'imposait au rapport de présentation de mentionner plus précisément le projet d'aménagement envisagé sur ce secteur, alors qu'il ressort de la délibération attaquée que les caractéristiques précises du projet, notamment quant à la destination des futures constructions, n'étaient pas encore précisément définies à la date de cette délibération ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que si la modification litigieuse fixe la surface de plancher maximale autorisée en secteur UBo à 32 122 m², il ressort des pièces du dossier que cette surface, cumulée à celle de 3 682 m² désormais autorisée dans la partie demeurée classée en secteur UHa, est strictement identique à celle de 35 804 m² qu'autorisait le règlement du plan local d'urbanisme initial pour l'ensemble du secteur UHa de Base Nature et qui correspond à la surface de plancher des bâtiments existants à la date d'acquisition du site par la commune de Fréjus ; qu'ainsi, la surface de plancher maximale autorisée sur l'ensemble du secteur demeure inchangée ; qu'en outre, la surface de plancher fixée pour le secteur UBo correspond à celle déjà autorisée par le plan local d'urbanisme initial sur cette partie de l'ancien secteur UHa et la surface de plancher fixée pour le nouveau secteur UHa résiduel correspond au bâti existant ; qu'ainsi la modification litigieuse ne modifie pas la répartition de la surface de plancher entre les nouveaux secteurs UBo et UHa et ne conduit donc pas à une densification des constructions au sein du secteur reclassé UBo ; que, dans ces conditions, il n'est pas démontré que l'exposé des motifs aurait dû davantage préciser les effets induits par ces possibilités de construire ;

10. Considérant, en cinquième lieu, que si le rapport de présentation ne mentionne pas la superficie du nouveau secteur UBo, il comporte des cartes et des photographies aériennes permettant d'en apprécier précisément le périmètre et l'importance ; que, dès lors, l'absence de ce renseignement chiffré, dont les requérants ne démontrent pas l'incidence, ne suffit pas à caractériser une insuffisance du document ;

11. Considérant, en sixième lieu, qu'il ressort de l'exposé des motifs que le secteur Base Nature, y compris sa partie faisant l'objet de la modification litigieuse, est couvert par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 dénommée « Ancienne base aéronavale de Fréjus » ; que, toutefois, la modification porte seulement sur le changement de destination des constructions d'une partie déjà entièrement urbanisée de cette zone, occupée par de nombreux bâtiments et des parkings, sans augmentation de la surface de plancher maximale autorisée qui demeure identique à celle du bâti existant ; que la partie naturelle du secteur de la Base Nature, qui demeure classée en zone naturelle Np sans aucune atteinte à son périmètre, n'est pas concernée par cette modification ; que le rapport de présentation précise que le secteur concerné par la modification n'est pas inclus dans le site Natura 2000 le plus proche, dénommé « Embouchure de l'Argens », dont il restera séparé par la zone tampon classée Np ; que, dans ces conditions, il n'est pas établi que les informations contenues dans le rapport de présentation concernant les incidences environnementales de la modification seraient insuffisantes ;

12. Considérant, en dernier lieu, que si les requérants soutiennent que le rapport de présentation ne justifierait pas suffisamment de la compatibilité de la modification avec les

dispositions protectrices issues de la « loi littoral », ils n'expliquent pas en quoi le document serait insuffisant à ce titre ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation doit être écarté ;

En ce qui concerne le dossier soumis à l'enquête publique :

14. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 153-41 et R. 123-2 du code de l'urbanisme et L. 123-1 et R. 123-8 du code de l'environnement, dans leur rédaction applicable à l'espèce, que le projet de modification de droit commun du plan local d'urbanisme est soumis à une enquête publique qui a pour objet d'assurer l'information et la participation du public et que le dossier soumis à l'enquête comprend le rapport de présentation dudit plan, complété par l'exposé des motifs des changements apportés par la modification en cause ; qu'en l'espèce, le préfet du Var soutient que l'information du public n'a pas été assurée pendant l'enquête publique dès lors que le rapport de présentation ne comprenait pas les données statistiques permettant d'apprécier les caractéristiques du projet faisant l'objet de la modification litigieuse ni ne précisait suffisamment les effets et les enjeux de ce projet ; que, toutefois, le moyen tiré de telles insuffisances du rapport de présentation a été déjà écarté ci-dessus ; que, par suite, le présent moyen doit être écarté pour les mêmes motifs ;

15. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Le dossier soumis à l'enquête publique (...) comprend au moins : / (...) 2° En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu (...)* » ;

16. Considérant que la modification approuvée par la délibération attaquée n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact ni d'une évaluation environnementale ; qu'il ressort du rapport du commissaire-enquêteur que le dossier soumis à l'enquête publique comprenait la note de présentation prévue par les dispositions précitées du 2° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ; que cette note, versée aux débats par la commune de Fréjus, comprend les informations exigées par ces dispositions, tenant aux coordonnées du responsable du plan, à l'objet de l'enquête, aux caractéristiques les plus importantes du projet et aux principales raisons notamment environnementales pour lesquelles le projet soumis à enquête a été retenu ; que les requérants ne démontrent pas l'incomplétude de ces informations qui reprennent celles du rapport de présentation, dont il a été dit ci-dessus qu'elles n'étaient pas insuffisantes ; que, par suite, le moyen tiré du caractère incomplet de la note de présentation au regard des dispositions précitées doit être écarté ;

17. Considérant, en dernier lieu, qu'aucune disposition n'imposait au dossier d'enquête publique de contenir l'acte de cession du 19 décembre 1995 d'une partie du secteur Base Nature de l'Etat à la commune de Fréjus ; qu'au demeurant, il ressort du rapport d'enquête publique que ce document a été ajouté au dossier de l'enquête par le commissaire-enquêteur ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article L. 123-16 du code de l'environnement :

18. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Tout projet d'une collectivité territoriale (...) ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur (...) doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité (...)* » ;

19. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions précitées ont été méconnues dès lors que la commune de Fréjus n'a pas délibéré spécifiquement sur les conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ; que, toutefois, ces dispositions ne sont applicables qu'aux projets des collectivités territoriales faisant l'objet d'une demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique ; que tel n'est pas le cas de la modification litigieuse du plan local d'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré de la violation de ces dispositions est inopérant ; qu'en tout état de cause, le moyen manque en fait dès lors qu'il ressort des termes de la délibération attaquée que le conseil municipal de Fréjus a délibéré de façon motivée sur le maintien de la modification malgré les conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence d'OAP :

20. Considérant qu'aux termes de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. / Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques prévus à l'article R. 151-10.* » ;

21. Considérant qu'à les supposer applicables, les dispositions précitées de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme n'imposaient pas à la commune de Fréjus d'établir une OAP pour la partie du secteur de la Base Nature reclassée en secteur UBo par la délibération attaquée ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence d'OAP couvrant ce secteur doit être écarté ;

En ce qui concerne la cohérence de la modification litigieuse avec les orientations du PADD :

22. Considérant qu'aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *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 aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* » ;

23. Considérant que les requérants soutiennent que le reclassement par la délibération attaquée d'une partie de la zone bâtie du secteur Base Nature en secteur UBo est incohérent avec les orientations générales du PADD, telles qu'elles ressortent notamment de la carte figurant en page 6 de ce document, dès lors que le règlement modifié n'affecte pas le secteur UBo aux

équipements publics alors que les orientations générales du PADD réservent la zone bâtie du secteur Base Nature aux équipements publics sans prévoir d'opération de réaménagement de cette zone ; que, toutefois, de tels arguments ont déjà été écartés ci-dessus dans le cadre du moyen relatif à la remise en cause des orientations définies par le PADD et à la mise en œuvre d'une procédure de modification au lieu d'une révision ; que, par suite, le présent moyen doit être écarté pour les mêmes motifs ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation des dispositions relatives au littoral :

24. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (...)* » ;

25. Considérant que la modification litigieuse du plan local d'urbanisme porte uniquement sur la zone bâtie du secteur Base Nature qui, étant intégralement occupée par des bâtiments, des voies de circulation et des parkings, constitue une zone déjà urbanisée ; que cette zone était déjà classée en secteur urbain UHa par le plan local d'urbanisme initialement approuvé le 19 janvier 2005 ; que la modification litigieuse, qui ne porte donc pas sur une ouverture à l'urbanisation, consiste seulement à reclasser une partie de cette zone en secteur UBo ; qu'il ressort du rapport de présentation et du règlement modifié que la surface de plancher admise cumulativement dans la partie reclassée UBo et dans la partie qui demeure classée UHa est strictement limitée à celle qui était autorisée par le plan local d'urbanisme initial dans l'ensemble du secteur UHa, soit 35 804 m², correspondant à la surface de plancher des bâtiments existants à la date d'acquisition des terrains par la commune de Fréjus auprès de l'Etat en 1995 ; qu'en outre, le règlement modifié limite la hauteur des constructions en secteur UBo à celle des plus hauts bâtiments existants dans ce secteur soit 13 mètres ; qu'ainsi cette modification, qui n'a pas pour effet d'élargir le périmètre urbanisé ni de conduire à une densification sensible des constructions, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ; que si le reclassement en secteur UBo autorise le changement de destination du bâti existant, alors que le classement en secteur UHa n'autorisait que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, cette seule circonstance ne saurait caractériser, en l'absence de toute augmentation des droits à construire et compte tenu des types de constructions et installations interdits ou soumis à des conditions particulières par le règlement de la zone UB, une extension de l'urbanisation au sens de la loi ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation :

26. Considérant qu'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 ; que 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 ;

27. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la zone bâtie du secteur Base Nature, d'une superficie de 16,3 hectares, est située à proximité du rivage de la mer, au Sud-Est de Port-Fréjus ; qu'elle est occupée par divers bâtiments, parkings et voies de circulation ; que ces bâtiments, affectés à des services techniques municipaux, d'intérêt public ou associatifs, correspondent à d'anciens bâtiments militaires de la base aéronavale cédée par l'Etat à la commune de Fréjus en 1995 ; que l'intégralité de cette zone bâtie était rangée par le plan local d'urbanisme initialement approuvé le 19 janvier 2005 en secteur UHa dédié aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ; que la modification litigieuse consiste à reclasser la partie Sud de cette zone bâtie en secteur UBo pour une superficie de 9,2 hectares, le reste de la zone demeurant classé en secteur UHa ; qu'il résulte des articles UB 1 et UB 2 du règlement modifié que le classement en secteur UBo autorise non seulement les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif mais également d'autres types d'occupation ou d'utilisation du sol, à l'exception notamment des industries, entrepôts, parcs d'attraction, dépôts, campings et habitations ; que les installations classées pour la protection de l'environnement, les constructions destinées aux bureaux, aux commerces et à l'artisanat, les terrains de jeu et de sport et les aires de stationnement n'y sont admis que sous réserve de ne pas présenter de danger ni d'inconvénient pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publique ; qu'ainsi le classement en secteur UBo permet, par la diversité des constructions qu'il autorise, un changement de destination du bâti existant ; que cette modification est cependant sans incidence sur la densité de construction dans la zone dès lors que le règlement modifié limite la surface de plancher à celle déjà autorisée par le plan local d'urbanisme initial de 2005 dans la totalité du secteur UHa soit 35 804 m², cette surface étant désormais répartie à concurrence de 32 122 m² dans le nouveau secteur UBo et 3 682 m² dans le secteur UHa résiduel ; que cette surface de plancher autorisée correspond, selon l'ancien article UH 14 du règlement initial, à la surface hors œuvre nette des bâtiments existants à la date d'acquisition du site par la commune en 1995 ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il ressort de la notice de présentation que la modification litigieuse, qui autorise dans le secteur UBo une surface de plancher correspondant à celle déjà autorisée par le plan local d'urbanisme initial sur cette partie de l'ancienne zone UHa, ne conduit pas à une densification des constructions dans le secteur UBo ; qu'en outre, le règlement modifié limite la hauteur autorisée en secteur UBo à celle des plus hauts bâtiments existants soit 13 mètres ; qu'il ressort du rapport de présentation complété et de la délibération attaquée que cette modification a pour objectif de permettre la démolition des bâtiments existants, qui sont vétustes, pour construire de nouveaux équipements modernisés, ouverts au public et d'intérêt général, dont la destination sera liée à la position privilégiée du site à proximité de la mer, les services techniques devant quant à eux être relocalisés sur d'autres parties du territoire communal ; que si cette zone bâtie est couverte par la ZNIEFF de type 2 « Ancienne base aéronavale de Fréjus », elle est déjà entièrement urbanisée et la modification ne conduit pas à augmenter la densité de construction ; qu'en outre, la modification ne porte pas sur la partie naturelle du secteur de la Base Nature dont le périmètre et le classement en zone naturelle sont inchangés ; que les requérants ne démontrent pas que le projet serait susceptible de porter atteinte aux espaces naturels de la Base Nature ni au site Natura 2000 « Embouchure de l'Argens » ; que, dans ces conditions, compte tenu de la situation de la zone en front de mer, de ses potentialités et de l'état du bâti existant, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en procédant à la modification litigieuse, en dépit de l'avis défavorable rendu par le commissaire-enquêteur ; que la circonstance que les caractéristiques précises des futures constructions et notamment leur destination n'aient pas été définies à ce stade par un projet d'aménagement ne révèle pas une telle erreur manifeste, alors que le règlement modifié de la zone UB encadre, ainsi qu'il a été dit, les occupations ou utilisations du sol admises dans le secteur UBo ; que les requérants ne

démontrent pas davantage que l'absence d'OAP couvrant le secteur UBo soit constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation ; que, par suite, le moyen doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de motif d'urbanisme ou d'intérêt général :

28. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il ressort du rapport de présentation que la modification du plan local d'urbanisme de Fréjus vise à réaliser une opération de requalification de la partie Sud de la zone déjà urbanisée du secteur Base Nature, afin de remplacer les bâtiments vétustes abritant divers services techniques municipaux ou d'intérêt collectif par de nouvelles constructions adaptées à la situation privilégiée de ce site en bord de mer, pour une surface de plancher maximale identique à celle déjà autorisée par le plan local d'urbanisme initial et correspondant au bâti existant ; que, dans ces conditions, et alors même que les caractéristiques précises et notamment la destination des futures constructions ne sont pas précisées à ce stade, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la modification litigieuse reposerait sur des motifs étrangers à l'urbanisme et à l'intérêt général ;

En ce qui concerne le moyen tiré du non-respect de l'acte de cession de 1995 :

29. Considérant que si les requérants soutiennent que la destination des constructions autorisées en secteur UBo ne respecte pas la « clause de sauvegarde » mentionnée à l'article 4 de l'acte du 19 décembre 1995 par lequel l'Etat a cédé une partie du secteur Base Nature à la commune de Fréjus, un tel moyen est inopérant à l'encontre de la délibération attaquée ;

30. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la délibération attaquée doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

31. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chaque partie la charge de ses frais d'instance ;

DECIDE

Article 1^{er} : Les requêtes susvisées sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Fréjus sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Jean-Paul Radigois, à l'association « Ecocitoyenneté entre Mer et Estérel », au préfet du Var et à la commune de Fréjus.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2018, à laquelle siégeaient :

M. Privat, président,
M. Bailleux, premier conseiller,
M. Cros, conseiller.

Lu en audience publique le 13 février 2018.

Le rapporteur,

Signé :

F. CROS

Le président,

Signé :

J.-M. PRIVAT

La greffière,

Signé :

M.-C. REUX

La République mande et ordonne au préfet du Var 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière.