

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association de défense des propriétaires fonciers de Guérande, M. C L,

M. F K, M. E H, M. D N et M. B I ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération du 13 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Guérande a approuvé la révision du plan local d'urbanisme communal ainsi que la décision du maire de Guérande du 2 mars 2018 rejetant leur recours gracieux.

Par un jugement n° 1804589 du 30 juin 2020, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du conseil municipal de Guérande du 13 novembre 2017 en tant, d'une part, qu'elle classe au sein du bourg de Saillé les parcelles cadastrées section AP n° 20, 21, 40, 41, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 73, 93, 94, 95, 1327, 1328, 1329, 1330 et 1339 en zone 1AUb, incluses dans l'OAP n° 9, d'autre part, qu'elle prévoit, dans ce même bourg, la création d'une aire de stationnement dans un sous-secteur Nf et, enfin, qu'elle procède au classement en zone Nh de la totalité des parcelles cadastrées section BN n°s 245 et 246 situées chemin de la Nantaise et a rejeté le surplus de la demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 septembre 2020 et le 20 avril 2021 à 09 h 17, la commune de Guérande, représentée par son maire en exercice par la SELARL Lexcap, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 30 juin 2020 en tant qu'il a annulé la délibération du 13 novembre 2017 en tant, d'une part, qu'elle classe au sein du bourg de Saillé les parcelles cadastrées section AP n° 20, 21, 40, 41, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 73, 93, 94, 95, 1327, 1328, 1329, 1330 et 1339 en zone 1AUB, incluses dans l'OAP n° 9 et, d'autre part, qu'elle prévoit, dans ce même bourg, la création d'une aire de stationnement dans un sous-secteur Nf ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres devant le tribunal administratif de Nantes ;

3°) de mettre à la charge de l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la zone 1AUB prévue au sein de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°9 n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elle correspond au parti d'aménagement retenu par les auteurs du plan, qu'il n'est pas porté à l'intérêt des lieux, que la superficie est réduite et que le nombre de logements prévu est tout à fait mesuré, l'insertion architecturale et urbaine des constructions étant, par ailleurs, assurée par les mesures prévues dans le cadre de l'OAP ;

- la seule circonstance que l'aménagement d'un stationnement est autorisé au sein de la zone Nf ne saurait, en droit, faire regarder le classement du secteur en zone naturelle comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. En outre, en fait, le droit d'aménager un stationnement en zone Nf n'est également pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mars 2021, l'association de défense des propriétaires fonciers de Guérande, M. C L, M. F K, M. E H, M. B I, et M. D N, représentés par la SARL Antigone,

concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Guérande une somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens soulevés par la commune de Guérande ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 2 mars 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 20 avril 2021 à 12 heures en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire, présenté pour l'association de défense des propriétaires fonciers de Guérande et autres, a été enregistré le 19 mai 2021, après la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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. L'hirondel,
- les conclusions de M. Giraud, rapporteur public,
- et les observations de Me Rouhaud, représentant la commune de Guérande et de Me Lefèvre, représentant l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres.

Considérant ce qui suit :

1. L'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération du 13 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Guérande a approuvé la révision du plan local d'urbanisme communal. La commune de Guérande demande à la cour d'annuler le jugement du 30 juin 2020 par lequel le tribunal administratif de Nantes a annulé cette délibération en tant, d'une part, qu'elle classe en zone 1AUB les parcelles cadastrées

section AP n°s 20, 21, 40, 41, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 73, 93, 94, 95, 1327, 1328, 1329, 1330 et 1339 situées au sein du bourg de Saillé et incluses dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n° 9 et d'autre part, qu'elle prévoit, dans ce même bourg, la création d'une aire de stationnement dans un sous-secteur Nf.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle est entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

3. En premier lieu, l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme dispose : " Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone.". Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : " Les orientations

d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. / En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17. ". Aux termes de l'article L. 151-7 du même code : " I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; / 2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ; / 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ; / 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; / 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; / 6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36. ()".

4. Selon le résumé non technique du plan local d'urbanisme (PLU), " les marais salants de Guérande constituent un des secteurs de la commune les plus riches en termes de biodiversité et de richesses faunistique et floristique. Un travail visant la préservation des richesses patrimoniales des marais fut engagé dès les années 70. Ainsi, le territoire des marais salants de Guérande est concerné par de très nombreuses protections : zone d'importance communautaire pour la conservation des oiseaux, espaces remarquables au titre de la loi littoral, ZNIEFF, label Paysage du ministère de l'environnement, zone de protection spéciale et site d'intérêt communautaire Natura 2000, site Ramsar et site classé grand paysage (projet d'opération grand site) ". Il résulte de l'axe 1.1 du projet d'aménagement et de

développement durables (PADD) que les auteurs du plan ont notamment souhaité préserver et valoriser ce socle naturel remarquable. L'axe 2-3 de ce même document intitulé " Coteau et marais salants : un paysage productif, accessible et rééquipé " qualifie de " clairement prioritaire ", l'enjeu de préservation de l'ensemble constitué par le site des marais et le coteau qui le borde pour être caractérisé par des enjeux environnementaux et paysagers majeurs, que traduisent des protections réglementaires fortes. Dans ces conditions, si cet axe prévoit également la possibilité d'étendre l'enveloppe urbanisée du bourg de Saillé en créant des logements familiaux contribuant à l'équilibre démographique et scolaire du bourg, en développant éventuellement en complément l'offre d'hébergement et d'activité en lien avec la fréquentation touristique et en répondant aux besoins fonctionnels (stationnement notamment) qui ne trouvent pas réponse dans le reste de l'espace urbanisé, ce ne peut être que sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte à la préservation du site naturel définie comme objectif prioritaire.

5. Il ressort du document " 3 Orientations d'aménagement et de programmation " (OAP) contenu dans le PLU, que l'OAP n°9 concernant le bourg de Saillé identifie trois secteurs pour des opérations d'aménagement dont le secteur 2 " Arrières de la rue de Ber " et le secteur 3 " Jardins de la rue de la Croix Serot " sont destinés à accueillir de nouvelles habitations, principalement à usages de résidence principale. Si le règlement de la zone 1AUB prévoit une " densité d'habitat adaptées à chaque contexte ", l'orientation n°9, qui est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme en application des dispositions de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, estime à 45 le nombre de logements devant être créés sur une surface opérationnelle de 1,8 hectares. Si ces secteurs sont séparés des marais salants par des terrains classés en zone naturelle, ils sont néanmoins situés à proximité immédiate de ces marais à une distance d'environ soixante-dix mètres. Il suit de là que la réalisation de cette opération, compte tenu du nombre d'habitations prévu, de l'étendue du projet et de sa proximité immédiate avec le site, et quelles que soient les caractéristiques imposées par l'OAP concernant l'insertion architecturale et urbaine des constructions, est de nature à porter atteinte aux caractères du site particulièrement sensible et exceptionnel que constituent les marais salants dont la préservation constitue l'objectif prioritaire des auteurs du plan. Par suite, le classement, en zone 1AUB, des parcelles cadastrées section

AP n° 20, 21, 40, 41, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 73, 93, 94, 95, 1327, 1328, 1329, 1330 et 1339, incluses dans l'OAAP n° 9, afin de permettre la réalisation de ces opérations d'aménagement est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

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

7. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : " Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : / 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; () ". Selon l'article R.151-25 du même code : " Peuvent être autorisées en zone N : / 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; / 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci. ". Pour vérifier si la première des exigences imposées à l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas

échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux.

8. L'OAP n° 9 prévoit également que sa partie submersible à long terme a vocation à accueillir, à l'Ouest, le stationnement lié à la fréquentation touristique des marais salants et du bourg de Saillé. Ce sous-secteur a été classé en zone N, dans un sous-secteur Nf défini au règlement du PLU comme une zone correspondant "à des espaces à dominante naturelle ou non bâtie destinés à un usage public ou de loisirs en plein air". Selon cette OAP, les places de stationnement à créer sont destinées à répondre aux besoins induits par la fréquentation du bourg de Saillé et des marais salants. Un tel objet, qui est étranger à l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, n'entre pas, par suite, dans le cadre des installations pouvant être admises en zone naturelle. Il suit de là que c'est à bon droit que le tribunal administratif a annulé la délibération contestée en tant qu'elle prévoit la création de places de stationnement à l'Ouest de la zone Nf.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Guérande n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du 13 novembre 2017 en tant, d'une part, qu'elle classe en zone 1AUB les parcelles cadastrées section AP n°s 20, 21, 40, 41, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 73, 93, 94, 95, 1327, 1328, 1329, 1330 et 1339 situées au sein du bourg de Saillé et d'autre part, qu'elle prévoit, dans ce même bourg, la création d'une aire de stationnement dans un sous-secteur Nf.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres qui n'a pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, le versement de la somme que la commune de Guérande demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de la commune de Guérande une somme globale de 1 200 euros à verser à

l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Guérande est rejetée.

Article 2 : La commune de Guérande versera la somme globale de 1 200 euros à l'association des propriétaires fonciers de Guérande et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Guérande, à l'association de défense des propriétaires fonciers de Guérande, représentant unique, premier défendeur dénommé..

Copie sera adressée pour son information au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 25 mai 2021, à laquelle siégeaient :

- M. Pérez, président de chambre,
- Mme Douet, présidente-asseuse,
- M. L'hirondel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juin 2021.

Le rapporteur,

M. L'HIRONDELLe président,

A. PEREZ

La greffière,

K. BOURON.

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires 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.

Composition de la juridiction : M. PEREZ, M. Michel LHIRONDEL,
CABINET LEXCAP RENNES

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.