

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

cm

N° 0800224

M. François GASNIER

M. Besse
Rapporteur

Mme Loirat
Rapporteur public

Audience du 11 janvier 2011
Lecture du 8 février 2011

68-01-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes,

(1^{ère} chambre),

Vu la requête, enregistrée le 16 janvier 2008, présentée pour M. François GASNIER, demeurant au Port Lavigne, 28 rue des pêcheurs à Bouguenais (44340), par Me Bascoulergue ; M. GASNIER demande au Tribunal :

- d'annuler la délibération en date du 26 octobre 2007 par laquelle le conseil communautaire de la communauté urbaine de Nantes métropole a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Bouguenais ;

- de condamner la communauté urbaine de Nantes métropole à lui verser une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- la requête est recevable tant au regard de son intérêt à agir que des délais de recours ouverts à l'encontre de la délibération attaquée et des obligations de notification résultant des articles R. 600-1 du code de l'urbanisme et R. 411-7 du code de justice administrative ;

- le plan local d'urbanisme a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière :

. en méconnaissance des dispositions du II de l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme, faute pour la commune d'avoir procédé à une évaluation environnementale recensant les effets du plan local d'urbanisme sur l'environnement ;

. en raison des contradictions internes qui affectent le plan local d'urbanisme au regard des objectifs de développement et d'extension d'urbanisation et de protection d'espaces naturels et de zones remarquables ;

- la délibération attaquée, en tant qu'elle institue des zones à urbaniser (AU) dans les secteurs de Port Lavigne et de l'Île Boty, d'une part, est entachée d'erreurs manifestes d'appréciation, d'autre part, est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la métropole de Nantes - Saint-Nazaire ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 10 juin 2008 à Me Reveau, avocat de la communauté urbaine de Nantes métropole, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2008, présenté pour la communauté urbaine de Nantes métropole, représentée par son président, par Me Reveau, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. GASNIER à lui verser la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du II de l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme n'est pas fondé, dès lors que le requérant ne justifie pas de ce que le plan local d'urbanisme litigieux autorise la réalisation de programmes ou projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à un régime d'autorisation de nature à affecter de façon notable, directement ou indirectement, un site "Natura 2000" ;

- le moyen de tiré des contradictions internes qui affecteraient le plan local d'urbanisme manque en fait ;

- les classements contestés en zone à urbaniser ne sont pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation ;

- le moyen de tiré de l'incompatibilité entre le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la métropole de Nantes - Saint-Nazaire manque en fait ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 septembre 2008, par lequel M. GASNIER conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Il soutient en outre que :

- le rapport de présentation ne respecte pas les exigences posées par les dispositions de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme ;

- le plan local d'urbanisme approuvé est incompatible avec la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire et avec le plan des surfaces submersibles ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 mai 2009, par lequel la communauté urbaine de Nantes métropole conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

Elle fait valoir en outre que :

- le moyen tiré des insuffisances du rapport de présentation au regard des exigences de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme est inopérant ;

- le moyen tiré de l'incompatibilité du plan local d'urbanisme avec le plan des surfaces submersibles manque en droit et en fait ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 janvier 2010, et non communiqué, par lequel M. GASNIER conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bouguenais ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 janvier 2011 :

- le rapport de M. Besse, rapporteur,

- les conclusions de Mme Loirat, rapporteur public ;

- et les observations de Me de Lespinay, substituant Me Bascoulergue, avocat de M. GASNIER, et de Me Vic substituant Me Reveau, avocat de la communauté urbaine de Nantes métropole.

Vu la note en délibéré, produite le 12 janvier 2011, pour la communauté urbaine de Nantes métropole, par Me Vic, qui ne comporte aucun élément de nature à justifier une réouverture de l'instruction ;

Vu la note en délibéré, produite le 18 janvier 2011, pour M. GASNIER, par Me Bascoulergue, qui ne comporte aucun élément de nature à justifier une réouverture de l'instruction ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme : « Font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section : (...) 4° Les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés (...) » ; que l'article L. 121-15 dispose : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section à chaque catégorie de document d'urbanisme. Il fixe notamment les critères en fonction desquels les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale » ; qu'aux termes de l'article R. 121-14 du même code : « (...) II. - Font également l'objet d'une évaluation environnementale : 1° Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement (...) » ; que l'article L. 414-4 du code de l'environnement dispose : « I. - Les programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site. Pour ceux de ces programmes qui sont prévus par des dispositions législatives et réglementaires et qui ne sont pas soumis à étude d'impact, l'évaluation est conduite selon la procédure prévue aux articles L. 122-4 et suivants du présent code » ; qu'en outre, aux termes de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme : « 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 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ; / 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 ; / 3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ; / 4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. 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 ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ; / 6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. / En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. / Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents. ».

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme de la commune de Bouguenais approuvé aux termes de la délibération litigieuse du 26 octobre 2007 prévoit notamment, d'une part, le classement en zone d'urbanisation future 1AUc d'une partie du

secteur de Port Lavigne, pour permettre la réalisation d'un programme d'une vingtaine de logements individuels, d'autre part, le classement en zones affectées aux activités économiques (UE et UG) d'une partie du secteur de l'île Boty, destinées notamment à la réalisation du projet d'aménagement retenu par le port autonome de Nantes – Saint-Nazaire ;

Considérant que, s'agissant du secteur de Port Lavigne, il ressort des documents graphiques produits par la communauté urbaine de Nantes métropole que si le périmètre du secteur classé en zone 1AUc ne recouvre aucun des périmètres de protection « Natura 2000 » recensés sur le territoire communal, à savoir, ni celui de la Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) « Prairies de Saint Jean-de-Boiseau à Bouguenais, ni celui de la ZNIEFF « Vallée de la Loire à l'aval de Nantes », ni celui de la Zone de Protection Spéciale (ZPS), ni celui du Site d'Intérêt Communautaire (SIC), à l'exception de la Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) « Estuaire de la Loire », il s'inscrit cependant en enclave au sein de ces zones à protéger ; que le classement de ce secteur en zone 1AUc, destiné à permettre la réalisation, dans le cadre d'une orientation d'aménagement, une vingtaine de logements individuels groupés en continuité du bâti existant jusqu'alors constitué de quelques constructions éparses, apparaît, en dépit de sa dimension limitée à 1,3 ha, susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement et de nature à affecter de façon notable un site « Natura 2000 », compte tenu de la superficie du territoire auquel il s'applique, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'il autorise, et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;

Considérant que, s'agissant du secteur de l'île Boty, proche du précédent, le plan local d'urbanisme procède au classement en zones UE et UG affectées aux activités économiques de deux secteurs constituant l'extrémité Ouest de la zone d'activités portuaires de Cheviré, à l'ouest et au sud de laquelle se trouvent les périmètres de protection « Natura 2000 » précités ; que, comme précédemment, il ressort des pièces du dossier que, compte tenu de la localisation de ces secteurs, limitrophes des périmètres de protection « Natura 2000 », de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent, notamment l'implantation d'activités industrielles, ainsi que de la sensibilité du milieu à proximité immédiate duquel ceux-ci doivent être réalisés, leurs classements respectifs en zones UE et UG apparaissent également susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement et de nature à affecter de façon notable un site « Natura 2000 » ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Bouguenais devait, en application des dispositions précitées de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, faire l'objet d'une évaluation environnementale ; qu'il ne ressort cependant pas des pièces du dossier, ni même n'est allégué, que, notamment, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme litigieux comporte à cette fin, conformément aux exigences prévues à l'article L. 121-11 du même code, d'une part, une description et une évaluation des incidences notables que pourraient avoir sur l'environnement, notamment, les classements susmentionnés portant sur les secteurs de Port Lavigne et de l'île Boty, d'autre part, une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ; qu'il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que le rapport de présentation satisfait aux exigences de l'article R. 123-2-1 précité du code de l'urbanisme ; que, par suite, M. GASNIER est fondé à soutenir que le plan local d'urbanisme a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions précitées des articles L. 121-10 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme, et à en obtenir, pour ce motif, l'annulation ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier qu'en tant qu'elle institue, d'une part, une zone à urbaniser (1AUc) d'un 1,3 hectares dans le secteur de Port Lavigne, dont le périmètre s'inscrit, ainsi qu'il a été dit précédemment, en enclave au sein même des périmètres de protection « Natura 2000 » recensés sur la commune, permettant la réalisation d'une vingtaine de logements individuels groupés, d'autre part, une zone UE et une zone UG dans le secteur de l'île Boty, destinées à l'accueil d'activités économiques, et notamment industrielles, en limite de ces mêmes périmètres de protection et sans même envisager le maintien d'une zone tampon, la délibération litigieuse du conseil communautaire de la communauté urbaine de Nantes métropole apparaît entachée d'erreurs manifestes d'appréciation ; que, dans cette mesure également, la délibération attaquée du 26 octobre 2007 est entachée d'illégalité ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier » ; qu'aucun autre moyen de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté urbaine de Nantes métropole, qui a la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. GASNIER et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, les dispositions précitées font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. GASNIER la somme que demande la communauté urbaine de Nantes métropole sur le même fondement ;

D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 26 octobre 2007 par laquelle le conseil communautaire de la communauté urbaine de Nantes métropole a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Bouguenais est annulée.

Article 2 : La communauté urbaine de Nantes métropole versera à M. GASNIER la somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la communauté urbaine de Nantes métropole tendant à la condamnation de M. GASNIER au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Francois GASNIER, à la communauté urbaine de Nantes métropole et à la commune de Bouguenais.

Une copie en sera, en outre, adressée au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2011 à laquelle siégeaient :

M. Iselin, président,
M. Besse, premier conseiller,
M. Molla, premier conseiller,

Lu en audience publique le 8 février 2011.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : P. BESSE

Signé : B. ISELIN

Le greffier,

Signé : M-C MINARD

La République mande et ordonne
au préfet de la Loire-Atlantique,
en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce
requis, en ce qui concerne les voies de droit commun
contre les parties privées de pourvoir
à l'exécution du présent jugement.
Pour expédition conforme,
Le greffier,