

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N^{os} 1509319, 1510111

M. et Mme A.. et B.. C
ASSOCIATION TRAICT D'UNION
MÈS ENVIRONNEMENT

M. D
Rapporteur

Mme E
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2017
Lecture du 31 octobre 2017

68-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes

(1^{ère} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I Par une requête enregistrée le 10 novembre 2015 sous le numéro 1509319 et deux mémoires complémentaires enregistrés les 13 janvier et 3 mars 2017, M. et Mme A et B... C, représentés par Me Viaud, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 15 juin 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Assérac a approuvé le plan local d'urbanisme, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Assérac le versement à leur profit d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la commune a omis de consulter la section régionale de la conchyliculture et ainsi méconnu l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme ;
- la commune doit justifier avoir consulté chacune des personnes publiques associées, conformément aux dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ;
- les avis des personnes publiques associées n'ont pas été insérés dans le dossier soumis à enquête publique, en méconnaissance de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme ;

- la modification, après l'enquête publique, du classement de la parcelle cadastrée ZR 110 n'a pas procédé de l'enquête ; la commune n'a pas pris en considération l'avis du commissaire enquêteur comme l'exige l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

- la parcelle ZR 110 appartient à un espace remarquable ; elle aurait dû être classée intégralement en zone Np L. 146-6, alors même qu'elle serait insérée dans un espace agricole pérenne ; son classement en zone A et en zone Ah ne lui garantit pas une protection suffisante ; ce classement est incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale ;

- le sous-secteur Ah n'a pour seul objet que de faciliter les constructions en zone agricole, en violation de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;

- le classement de la parcelle ZR 110 en terrain agricole vise à satisfaire les intérêts personnels de M. F... au détriment de l'intérêt général qui s'attache à la protection d'un espace remarquable ; il est constitutif d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense et un mémoire complémentaire, enregistrés les 31 mars 2016 et 25 janvier 2017, la commune d'Assérac, représentée par Me Bernot, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. et Mme C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le comité régional de la conchyliculture de Bretagne sud a bien été consulté ;

- les personnes publiques associées ont été consultées, conformément à l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ; les avis émis par ces personnes ont été joints au dossier soumis à enquête publique en application de l'article L. 123-10 du même code ;

- la modification du classement de la parcelle ZR 110 a bien procédé de l'enquête publique ; la circonstance que le commissaire enquêteur n'a pas repris à son compte la demande, exprimée au cours de l'enquête par M. F..., de classement de cette parcelle en zone A est sans incidence à cet égard ; aucune erreur de droit n'a été commise ;

- la parcelle en cause ne présente plus aucun intérêt environnemental majeur ; il s'agit d'une friche dont le seul potentiel consiste à accueillir une activité économique de coupe de bois ; elle correspond à un espace agricole pérenne tel que défini par le schéma de cohérence territoriale ; son classement n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

- la création de sous-secteurs Ah n'est pas contraire à l'article R.123-7 du code de l'urbanisme ;

- le classement de la parcelle ZR 110 vise au maintien d'une activité économique et donc à la satisfaction d'un intérêt général ; conforme à l'avis émis par la chambre d'agriculture, il n'est pas constitutif d'un détournement de pouvoir ; le classement d'une partie de la parcelle en zone Ah prend en compte l'existence d'un bâtiment sur la parcelle cadastrée ZR 109 ; ce classement n'est pas contraire à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;

- à titre subsidiaire, si le juge censurait le classement de la parcelle ZR 110, cette erreur de zonage n'entraînerait qu'une annulation partielle du plan local d'urbanisme.

II. Par une requête enregistrée le 7 décembre 2015 sous le numéro 1510111 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 juin 2016, l'association Traict d'Union Mès Environnement, représentée par sa présidente, Mme C..., demande au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 15 juin 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Assérac a approuvé le plan local d'urbanisme, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Assérac d'ordonner le déplacement de l'activité commerciale de coupe de bois de chauffage exercée par une entreprise dans une zone inadaptée à cette activité, afin de préserver la santé des riverains ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Assérac le versement à son profit d'une somme de 150 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ; elle justifie d'un intérêt propre à agir ; son intérêt ne se confond pas avec l'intérêt particulier de sa présidente ;
- le classement de la parcelle cadastrée ZR 110 pour partie en zone A et pour partie en zone Ah, contre l'avis du commissaire enquêteur, a été décidé postérieurement à l'enquête publique ; ce classement tend à satisfaire un intérêt particulier au détriment de l'intérêt des riverains ;
- les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme qui autorisent l'exercice d'une activité non agricole sur cette parcelle contreviennent aux dispositions de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;
- en s'abstenant d'ordonner le déplacement de l'entreprise, contredisant ainsi ses déclarations dans la presse, le maire a méconnu l'étendue de sa compétence d'officier de police judiciaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} avril 2016, la commune d'Assérac, représentée par Me Bernot, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association Traict d'Union Mès Environnement.

Elle fait valoir que :

- l'association requérante ne justifie d'aucun intérêt propre à agir ; son intérêt se confond avec celui de ses membres ; sa requête est dès lors irrecevable ;
- le terrain cadastré ZR 110 ne présente aucun intérêt environnemental majeur ; il a été classé pour partie en zone A conformément à l'avis émis par la chambre d'agriculture ; ce classement n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; il n'est pas contraire à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;
- le classement en zone agricole de la parcelle ZR 110 poursuit un objectif de maintien de l'activité économique ; il n'est pas constitutif d'un détournement de pouvoir ; il prend en compte l'existence d'un bâtiment sur la parcelle cadastrée ZR 109 ; ce classement n'est pas contraire à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;
- la modification après l'enquête publique du classement de la parcelle ZR 110 a bien procédé de l'enquête ; la circonstance que le commissaire enquêteur n'a pas repris à son compte cette demande de modification est sans incidence à cet égard ; aucune erreur de droit n'a été commise.

Vu les autres pièces des dossiers.

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. D..., rapporteur ;
- les conclusions de Mme E..., rapporteur public ;
- les observations de Me Bardoul, avocate de M. et Mme C..., et celles de Me Minart, avocate de la commune d'Assérac.

1. Considérant que le conseil municipal de la commune d'Assérac a prescrit, par une délibération du 15 juin 2010, la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU) ; que ce plan a été approuvé par une délibération du conseil municipal du 15 juin 2015 ; que M. et Mme C..., qui résident au lieu-dit L... à Assérac, d'une part, et l'association Traict d'Union Mès Environnement, dont Mme C... assure la présidence, d'autre part, demandent l'annulation de cette délibération par deux requêtes numérotées respectivement 1509319 et 1510111 ; que ces deux requêtes présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Assérac à la requête présentée par l'association Traict d'Union Mès Environnement :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)* » ;

3. Considérant que l'objet social de l'association Traict d'Union Mès Environnement, qui porte sur l'objectif de « *promouvoir toutes activités et entreprendre toutes actions tendant à la protection de la nature et à la sauvegarde de l'environnement, du patrimoine bâti ou naturel, de la qualité des eaux à terre et en mer, de la biodiversité... représenter et défendre les intérêts des propriétaires, des résidents et des usagers des rives du Mès et des territoires définis au paragraphe de son domaine d'intervention dans les domaines, notamment, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine naturel et historique, de l'amélioration du cadre de vie...* », confère à cette association un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération du 15 juin 2015 approuvant le PLU de la commune d'Assérac ; que si cette association a été créée par M. et Mme C... et une voisine, Mme G..., sœur de M. C..., il ne ressort pas des pièces du dossier que son seul but serait de défendre les intérêts personnels de ces trois personnes ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Assérac, tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association, doit être rejetée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 121-4 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « *I. L'Etat, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III. / Il en est de même des chambres de commerce et*

d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de [l'article L. 321-2](#) du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. (...) » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commune d'Assérac, commune littorale du département de la Loire-Atlantique, a associé le comité régional de la conchyliculture de Bretagne-Sud à l'élaboration de son PLU ; que ce comité a émis un avis le 8 septembre 2014 sur le projet de plan ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la commune aurait omis de consulter cette instance, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 121-4 alors en vigueur du code de l'urbanisme, doit être écarté ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-9 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « (...) *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 (...)* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport du commissaire enquêteur qui analyse les avis émis par les personnes publiques que la commune d'Assérac a associé à l'élaboration de son PLU, que ces personnes publiques ont bien été consultées sur le projet de plan ; que le moyen tiré de l'absence de consultation de ces personnes publiques, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 123-9 alors en vigueur du code de l'urbanisme, doit, par suite, être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-10 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le (...) maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis recueillis en application des [articles](#) (...) L. 123-9 (...) / Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération du conseil municipal. (...)* » ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport du commissaire enquêteur, que le dossier d'enquête publique mis à disposition du public comportait les avis émis par les personnes publiques associées ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le dossier soumis à l'enquête ne comprenait pas ces avis, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 123-10 alors en vigueur du code de l'urbanisme, doit être écarté ;

10. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* » ;

11. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées des articles L. 123-10 du code de l'urbanisme et L. 123-1 du code de l'environnement qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête ; que doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice explicative annexée à la délibération attaquée du 15 juin 2015 approuvant le PLU, que le conseil municipal a notamment décidé, postérieurement à la clôture de l'enquête publique, de classer en zones A et Ah la parcelle ZR 110, située à L..., qu'il avait initialement classée, dans le projet de PLU soumis à enquête, en zone Np L. 146-6 ; que cette modification fait suite à la demande exprimée par M. F... au cours de l'enquête, lequel exerce sur cette parcelle une activité de coupe, de stockage et de conditionnement de bois de chauffage ; qu'elle est également conforme à une demande présentée par la chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique dans son avis joint au dossier d'enquête ; qu'elle doit ainsi être regardée comme procédant de l'enquête ; que la circonstance que le commissaire enquêteur n'a pas repris à son compte cette demande mais a seulement proposé, en réponse à la demande de M. F..., de déplacer l'activité de bois de chauffage sur une parcelle classée en zone A, est sans incidence à cet égard ;

En ce qui concerne les moyens susceptibles d'entraîner une annulation partielle de la délibération attaquée :

13. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 10, le conseil municipal d'Assérac a décidé, postérieurement à l'enquête publique, de classer en zones A et Ah la parcelle ZR 110 qu'il avait initialement classée en zone Np L. 146-6 dans son intégralité ; que cette parcelle, située au sud du hameau de L..., est insérée dans le périmètre de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II dite « Marais de Mesquer-Assérac-Saint-Molf et pourtour », ainsi que dans celui de la zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO) « Traicts et marais salants de la presqu'île guérandaise » de sorte que, conformément aux préconisations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Communauté d'Agglomération de la presqu'île de Guérande-Atlantique, elle appartient à un pôle de biodiversité annexe et est présumée constituer un espace naturel remarquable ; qu'il ressort des pièces du dossier que la modification du classement de cette parcelle fait suite à une demande de son propriétaire qui exerce à cet endroit une activité de coupe, de stockage et de conditionnement de bois de chauffage, activité dont il pouvait craindre qu'elle ne soit incompatible avec le classement en zone Np L 146-6 ; que, dans ses écritures, la commune fait valoir qu'elle a également entendu satisfaire une demande de la chambre d'agriculture tendant à ce que soit reclassé en zone A ou An un parcellaire agricole à L..., classé en zone Np bien qu'identifié en espace agricole pérenne au SCOT et classé en zone agricole au plan d'occupation des sols, le caractère humide de la zone ne remettant pas en cause son usage agricole ; que, toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que ce reclassement en zone agricole aurait concerné d'autres parcelles que celle exploitée par M. F..., parcelle dont la commune reconnaît elle-même qu'elle est dépourvue de tout potentiel biologique, agronomique ou économique si ce n'est celui de servir de plate-forme à l'activité en plein air de coupe de bois de chauffage ; qu'il n'est pas davantage établi au vu des pièces du dossier, notamment du document graphique produit par la commune, que la parcelle en cause ait été

identifiée au SCOT comme un espace agricole pérenne, ni que son classement en zone agricole serait justifié par le parti retenu par la commune de maintenir et développer les activités économiques exercées sur son territoire ou par les caractéristiques de ladite parcelle, alors par ailleurs que la commune a également entendu, à travers son document d'urbanisme, protéger les espaces naturels à forte valeur écologique tels que celui dans lequel s'insère la parcelle litigieuse et qu'il n'est pas soutenu que l'activité de coupe de bois ne pourrait être exercée sur une autre parcelle du territoire de la commune, comme l'avait d'ailleurs suggéré le commissaire enquêteur ; qu'il suit de là que les requérants sont fondés à soutenir que le motif du classement de la parcelle en zone agricole est étranger à des considérations d'urbanisme et ne peut, dès lors, justifier légalement ce classement ; qu'ainsi, la délibération du 15 juin 2015 est entachée d'illégalité en tant qu'elle approuve ce classement ;

14. Considérant que pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation partielle prononcée par le présent jugement ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme C... et l'association Traict d'Union Mès Environnement ne sont fondés à demander l'annulation de la délibération du 15 juin 2015 qu'en tant que le PLU qu'elle approuve classe en zones A et Ah la parcelle cadastrée ZR n° 110 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Considérant que l'annulation partielle de la délibération du 15 juin 2015 prononcée par le présent jugement n'implique pas que le maire d'Assérac, agissant en tant qu'officier de police judiciaire, ordonne le déplacement de l'activité de coupe de bois exercée sur la parcelle ZR 110, afin de préserver la santé des riverains ; que les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association Traict d'Union Mès Environnement doivent, par suite, être rejetées ;

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

17. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de M. et Mme C... et de l'association Traict d'Union Mès Environnement, qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, le versement à la commune d'Assérac des sommes que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Assérac le versement à M. et Mme C... de la somme de 1 500 euros qu'ils demandent au titre des mêmes dispositions ; que si l'association Traict d'Union Mès Environnement, qui a présenté sa requête sans recourir au ministère d'un avocat, demande que soit mis à la charge de la commune d'Assérac le versement à son profit d'une somme de 150 euros correspondant aux frais de constitution de son dossier, elle ne justifie pas de la réalité de cette dépense ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter ses conclusions ;

D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 15 juin 2015 par laquelle le conseil municipal d'Assérac a approuvé le plan local d'urbanisme est annulée en tant que ce plan classe en zones A et Ah la parcelle cadastrée ZR n° 110.

Article 2 : La commune versera à M. et Mme C... la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes de M. et Mme C... et de l'association Traict d'Union Mès Environnement ainsi que les conclusions présentées par la commune d'Assérac au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme A...et B... C..., à l'association Traict d'Union Mès Environnement et à la commune d'Assérac.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

M. M..., président,
M. D..., premier conseiller,
M. P..., premier conseiller,

Lu en audience publique le 31 octobre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. D...

M. M...