

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES

cm

N° 064265

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU »

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Molla
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Nantes,

Mme Loirat
Rapporteur public

(1^{ère} chambre),

Audience du 10 mars 2009

Lecture du 21 avril 2009

68-01-01-01-02-01

C

Vu la requête, enregistrée le 8 septembre 2006, présentée par l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », représentée par son président, dont le siège est 14 rue Lionnaise à Angers (49100) ; l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » demande au Tribunal :

- d'annuler la délibération du 11 mai 2006 par laquelle le conseil de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme centre ;

- de mettre à la charge de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 janvier 2008, présenté pour la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, par Me Brossard, qui conclut :

- au rejet de la requête ;

- à la condamnation de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu l'ordonnance en date du 9 janvier 2009 fixant la clôture d'instruction au 27 janvier 2009, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

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 10 mars 2009 :

- le rapport de M. Molla, rapporteur,

- et les conclusions de Mme Loirat, rapporteur public et les parties présentes ou représentées ayant été invitées à présenter leurs observations, M. Lepage, président de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », Mme Denier, vice-présidente de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », et Me Brossard, avocat de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, tant avant qu'après les conclusions du rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 13 mars 2009, produite pour la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, par Me Brossard, laquelle n'apporte aucun élément nouveau de nature à justifier la réouverture de l'instruction ;

Sur les fins de non-recevoir opposées à la requête :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts en vigueur à la date du dépôt de sa requête introductive d'instance, l'association dénommée « Fédération des sites, monuments, et vieilles demeures La Sauvegarde de l'Anjou », régulièrement agréée dans le cadre du département de Maine-et-Loire et de la ville d'Angers par deux arrêtés préfectoraux du 2 mars 1978, avait notamment pour buts de défendre les milieux naturels, de préserver le patrimoine culturel, archéologique, historique, esthétique et paysager et, de manière générale, d'agir pour la sauvegarde de ses intérêts dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur l'ensemble du département de Maine-et-Loire ;

Considérant que cet objet social conférait à la fédération, à la date à laquelle elle a introduit sa demande un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 11 mai 2006 par laquelle le conseil de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme centre couvrant les communes d'Angers, Avrillé, Saint-Barthélémy-d'Anjou et Trélazé ;

Considérant, en deuxième lieu, que le conseil d'administration de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », réuni le 12 juin 2006, avait autorisé son président, M. Michel Pidoux, à présenter devant le tribunal administratif une demande tendant à l'annulation de la délibération susmentionnée du 11 mai 2006 ; que dûment habilité par cette autorisation, le président de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » a déposé le 8 septembre 2006 une requête tendant à l'annulation de la décision litigieuse ; que, par suite, la circonstance, invoquée au demeurant de manière imprécise, que le mémoire enregistré le 22 décembre 2008, qui ne contient ni conclusions nouvelles ni moyens nouveaux, a été signé par Mme Denier-Pasquier, dont la qualité de membre de l'association requérante n'est pas contestée, est sans incidence sur le recevabilité de ce mémoire ; qu'en tout état de cause, l'association requérante a versé aux débats le 4 février 2009 une délibération de son conseil d'administration en date du 1^{er} décembre 2008 autorisant Mme Denier-Pasquier, vice-présidente, à la représenter devant la juridiction administrative ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-18 du code de l'urbanisme : « Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, les dispositions du présent chapitre sont applicables à cet établissement public, qui exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées. / Le débat prévu au premier alinéa de l'article L. 123-9 est également organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan local d'urbanisme ou concernées par le projet de révision. Le projet arrêté leur est soumis pour avis. Cet avis est donné dans un délai de trois mois ; à défaut, il est réputé favorable (...) » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il exerce la compétence en matière de plan local d'urbanisme, l'établissement public de coopération intercommunale est l'unique auteur de ce document ; qu'il suit de là que l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » qui a formé un recours contentieux à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme centre n'était tenue, en application de l'article R. 411-7 reproduisant les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, que de notifier son recours à la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette formalité a été accomplie par un courrier du 12 septembre 2006 reçu le 13 septembre 2006 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées à la requête et au mémoire du 22 décembre 2008 de l'association requérante par la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 ; 2° Analyse l'état initial de l'environnement ; 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, 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 ; 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. / En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. » :

Considérant, d'une part, qu'il ressort du rapport de présentation que les auteurs du plan local d'urbanisme centre ont entendu mettre en place une « protection hiérarchisée et adaptée » du patrimoine paysager des communes concernées ; que ce choix se traduit par le maintien de la protection résultant de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme relatif aux espaces boisés classés et par l'instauration de la protection liée à l'article L. 123-1-7° qui permet d'« identifier et localiser les éléments de paysage (...) à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection » ; que si le rapport de présentation rappelle que l'article L. 130-1 interdit « tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements », il omet, en revanche, de préciser que les travaux ayant pour effet de modifier ou supprimer un élément que le plan local d'urbanisme a identifié en application du 7° de l'article L. 123-1, ne sont pas interdits, mais soumis à un régime d'autorisation, auquel s'est substitué depuis le 1^{er} octobre 2007, en application de l'article R. 421-23, un régime de déclaration préalable ; qu'en outre, le rapport de présentation se borne à indiquer que la protection au titre de l'article L. 130-1 est réservée aux seuls « ensembles naturels les plus remarquables » et que la réduction des emprises inscrites en espaces boisés classés, qui en résulte par rapport au plan d'occupation des sols, n'est que formelle, dès lors qu'à l'échelle du plan local d'urbanisme le cumul des protections mises en œuvre porte sur une superficie équivalente à celle qui faisait l'objet d'un classement comme espaces boisés dans le document d'urbanisme antérieur ; qu'ainsi, et alors que le régime juridique de protection applicable au patrimoine paysager est d'une intensité variable, le rapport de présentation n'apporte aucune précision quant aux motifs ayant conduit à maintenir certains secteurs en espaces boisés classés et à en exclure d'autres, alors qu'il résulte d'un document versé aux débats par la communauté d'agglomération, non joint au dossier du plan local d'urbanisme, que la superficie des espaces boisés classés est passée de 411,6 à 265,1 hectares, soit une diminution de 146,50 hectares pour l'ensemble du territoire du plan et de 63,8 à 36 hectares pour la seule ville d'Angers ; qu'il suit de là, qu'en ce qui concerne le parti retenu pour assurer la préservation du patrimoine paysager, le rapport de présentation ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ;

Considérant, d'autre part, qu'une des orientations majeures définies par le plan d'aménagement et de développement durable est de développer une organisation multipolaire prenant notamment appui sur une mise en valeur des richesses patrimoniales, le secteur historique d'Angers mais également l'architecture vernaculaire qui existe de manière plus diffuse sur le territoire des quatre communes concernées ; que pour atteindre cet objectif les auteurs du plan local d'urbanisme ont décidé notamment d'identifier six quartiers, dont cinq à Angers et un à Avrillé, en application du 7° de l'article L. 123-1, aux termes duquel le plan peut « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection » ; que le rapport de présentation se borne à recenser ces six quartiers et à en décrire les caractéristiques sans mentionner les critères d'ordre historique et architectural qui ont conduit à cette sélection, alors que l'association requérante fait valoir, en se fondant sur divers documents dont l'atlas établi par le service régional de l'inventaire, présenté dans le rapport de présentation comme un outil de référence pour l'instruction des demandes d'occupation du sol, que d'autres quartiers auraient mérité une telle identification ; que, dans ces conditions, et s'agissant de la prise en compte du patrimoine urbain de qualité, le rapport de présentation ne saurait être regardé comme comportant des indications satisfaisant aux dispositions précitées de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ;

Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme centre approuvé le 11 mai 2006 a notamment pour objet la création au sud de la ville d'Angers, dans une zone classée 2AU, d'un emplacement réservé « PLU 14 » destiné à la réalisation d'une voie de contournement sud de l'agglomération d'Angers ; que, cependant, le rapport de présentation du plan ne contient d'indication ni sur l'état initial du site concerné et de l'environnement ni sur les incidences que pourrait comporter la mise en oeuvre du plan, et, en particulier, la création de la voie de liaison sud susvisée, destinée à permettre des échanges sud-est/ouest par le franchissement de la Maine et à supporter un trafic de transit hors de la partie agglomérée, alors qu'il ressort des pièces du dossier que le secteur concerné par cet emplacement réservé était antérieurement classé en zone ND et en espace boisé classé, qu'il est occupé par un site archéologique dit « Le camp de César » dont la valeur patrimoniale a été rappelée par le préfet de Maine-et-Loire dans un avis du 20 juin 2005 et qu'il jouxte une zone densément peuplée, le quartier de la Roseraie ; qu'ainsi, et même en tenant compte du fait que le règlement applicable à la zone 2AU prévoit que cette zone ne sera effectivement ouverte à l'urbanisation que par l'action ultérieure de la communauté d'agglomération, les mentions du rapport de présentation du plan local d'urbanisme centre sont insuffisantes au regard des dispositions de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme qui ont été ainsi méconnues ;

Considérant, en second lieu, qu'il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction ; qu'ils ne sont pas liés pour déterminer l'affectation future des divers secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme et qu'ils ne sont pas tenus, pour fixer le zonage, de respecter les limites des propriétés ; que, cependant, leur appréciation peut être censurée par le juge administratif au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ;

Considérant que le plan de développement durable affirme notamment, au titre des grandes orientations retenues pour le développement du territoire couvert par le plan local d'urbanisme centre, que l'espace naturel est « un élément constructif de l'aménagement de l'image et de l'identité de l'agglomération » qui doit lui permettre « d'affirmer son statut de capitale écologique de l'Ouest », que cet espace « constitue l'élément central d'un modèle angevin » et que sa valorisation « constitue un thème central du volet aménagement du projet d'agglomération » ; que cette ambition se traduit en particulier par la création d'un parc du végétal sur les communes d'Angers et d'Avrillé qui fait l'objet d'un projet d'intérêt général ; qu'il ressort cependant des pièces du dossier, et notamment de fiches versées aux débats par la communauté d'agglomération et non jointes au dossier du document d'urbanisme, que des sites majeurs de la ville d'Angers et des autres communes, qui étaient classés par le plan d'occupation des sols en espaces boisés, ne bénéficient plus de cette protection et sont désormais inclus dans des zones où sont admises des occupations du sol ; qu'ainsi, à la différence de l'allée Jeanne d'Arc qui reste classée en espace boisé, le jardin du Mail situé en face de l'Hôtel de ville et qui date de la fin du 19^{ème} siècle, dont la périphérie est plantée d'arbres, n'est plus inscrit dans un tel espace et se trouve inclus en zone UA12 dans laquelle sont autorisées les constructions et équipements à usage collectif ; que les arbres d'alignement de la place de La Rochefoucault passent d'une protection espaces boisés à une identification au titre de l'article L. 123-1-7° et sont classés en zone UA11 où sont également admis les constructions et équipements à usage collectif ; que le parc de Pignerolle à Saint-Barthélémy-d'Anjou, qualifié d'atout pour l'agglomération par le rapport de présentation, qui était classé antérieurement en espace boisé ne fait désormais l'objet que d'une identification au titre de l'article L. 123-1-7° ; qu'enfin le jardin public de la Roseraie, ceinturé par une rangée d'arbres et situé dans un zone UC 2 fortement urbanisée, ne bénéficie plus d'aucune protection alors qu'il était précédemment intégralement inscrit dans un espace boisé classé ; que, dans ces conditions, en tant qu'ils ont fait le choix de ne pas conserver un classement en espace boisé pour des sites qui concourent de manière substantielle à la richesse du patrimoine paysager de l'agglomération, les auteurs du plan local d'urbanisme centre ont entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant, par ailleurs, qu'il y a lieu, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, de se prononcer sur les autres moyens soulevés par la requérante ; qu'aucun de ces moyens ne paraît, en l'état du dossier, susceptible de fonder l'annulation de la décision litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » est fondée à demander l'annulation de la délibération du 11 mai 2006 approuvant le plan local d'urbanisme centre ;

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 que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions susmentionnées de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU », dès lors que cette association ne justifie pas avoir exposé des frais à l'occasion du présent litige ;

DECIDE :

Article 1er : La délibération du 11 mai 2006 du conseil de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole approuvant le plan local d'urbanisme centre est annulée.

Article 2 : Les conclusions de l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » tendant à la condamnation de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION « SAUVEGARDE DE L'ANJOU » et à la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole.

Délibéré après l'audience du 10 mars 2009 à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 21 avril 2009.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : J-F MOLLA

Signé : B. ISELIN

Le greffier,

Signé : M-C MINARD

La République mande et ordonne
au préfet de Maine-et-Loire,
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,