

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 16MA03291

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DE
L'ENVIRONNEMENT DE LA VALLE DU
GARDON

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Portail
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Marseille

M. Roux
Rapporteur public

9^{ème} chambre

Audience du 10 avril 2018
Lecture du 20 avril 2018

68-01-01-02-02
68-01-01-02-02-16-01
68-01-01-02-02-16-02
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler la délibération du 18 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Anduze a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune et la décision par laquelle a été rejeté son recours gracieux.

Par un jugement n° 1403274 du 28 juin 2016, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 5 août 2016 et des mémoires complémentaires, enregistrés les 9 décembre 2016, 9 août 2017 et 29 mars 2018, l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon, représentée par M^e Dombre, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nîmes du 28 juin 2016 ;
- 2°) d'annuler la délibération du 18 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Anduze a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune et la décision par laquelle a été rejeté son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Anduze la somme de 3 500 euros en application de des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le rapport de présentation est insuffisant et comporte des informations erronées ;
- l'étude hydraulique n'a pas été jointe au rapport du commissaire-enquêteur, seule une pièce graphique ayant été produite ;
- la règle qui vise à limiter le nombre de logements dans les voies en impasse méconnaît le droit de propriété ;
- la création d'une zone Ng et d'un projet de parking sont incompatibles avec les risques d'inondation signalés dans le rapport de présentation et dans le plan de prévention des risques d'inondation qui font obstacle à la réalisation d'installations de part et d'autre des cours d'eau ;
- en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, la délibération du 7 août 2003 qui a prescrit la révision du plan local d'urbanisme n'a pas défini les objectifs de la révision ;
- le choix d'implanter un parking dans un espace naturel sensible situé en zone humide méconnaît les dispositions du code de l'urbanisme qui prévoient que les documents d'urbanisme préservent les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés classés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs et le plan local d'urbanisme avait l'obligation de classer en espaces boisés classés la ripisylve présente sur la zone ;
- la création en zone Ng d'un emplacement réservé est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- le choix de classer en zone An l'intégralité des espaces naturels de la corniche de Peyremale et de la falaise d'Anduze méconnaît l'article L. 123-7 du code de l'urbanisme et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- la clause du règlement du plan local d'urbanisme soumettant la mise en révision ou la modification du plan local d'urbanisme à une étude d'urbanisme, qui ajoute une formalité de procédure, est illégale ;
- l'application à l'ensemble d'une zone des opérations d'ensemble imposées est contraire au droit de propriété ;
- le fait de limiter à 6 le nombre de logements pouvant être desservis par une voie en impasse porte atteinte au droit de propriété.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 juillet 2017, la commune d'Anduze, représentée par M^c Audouin, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon de la somme de 3 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon ne justifie pas de l'habilitation de son président à ester en justice ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Un mémoire, présenté pour la commune d'Anduze, a été enregistré le 5 avril 2018 et n'a pas été communiqué en application de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

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. Portail,
- les conclusions de M. Roux, rapporteur public,
- et les observations de M. Sontag, représentant l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon et de M^e Audouin, représentant la commune d'Anduze.

Une note en délibéré, présentée pour l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon, a été enregistrée le 12 avril 2018 et régularisée le 13 avril 2018.

1. Considérant que l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler la délibération du 18 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Anduze a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune et la décision par laquelle a été rejeté son recours gracieux ; que par un jugement du 28 juin 2016, dont l'association requérante relève appel, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande ;

Sur la fin de non recevoir, tirée du défaut de qualité pour agir du président de l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon, opposée par la commune d'Anduze :

2. Considérant, d'une part, que par délibération du 21 février 2014, l'assemblée générale de l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon a autorisé son secrétaire à engager devant le tribunal un recours en annulation contre le plan local d'urbanisme d'Anduze ; que, d'autre part, par une délibération du 30 juin 2016, l'assemblée générale de cette association a autorisé sa présidente et son secrétaire à relever appel du jugement du tribunal administratif de Nîmes du 28 juin 2016 ; que l'association a produit ces habilitations avant la clôture de l'instruction ;

3. Considérant, d'autre part, que si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée ; que les fins de non recevoir opposées par la commune d'Anduze et tirées de l'irrégularité de la convocation des assemblées générales de l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon qui ont habilité son secrétaire et sa présidente à la représenter en justice ne peuvent qu'être écartées ;

Sur la légalité de la délibération du 18 avril 2014 :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'illégalité de la délibération du 7 août 2003 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet (...)* » ; que l'article L. 300-2 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération du 7 août 2003, dispose que : « *I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : / a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme / (...)* » ; qu'il est précisé au cinquième alinéa du I du même article, applicable au présent litige, que : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.* » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'adoption ou la révision du plan local d'urbanisme doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ; que le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation ; que, si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 300-2 doit donc être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 applicable à l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Anduze, en application de l'article 139 II de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.* » ; qu'aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction également applicable : « *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(...) » ;

7. Considérant qu'il ne résulte pas des dispositions précitées que les auteurs du plan local d'urbanisme sont tenus de justifier dans le rapport de présentation les raisons qui ont conduit à créer un emplacement réservé ; qu'en tout état de cause, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la commune d'Anduze justifie la réalisation d'un emplacement réservé en zone Ng pour la réalisation d'un parc de stationnement par la nécessité d'endiguer le stationnement sauvage dans un enjeu environnemental ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, en dépit des attestations produites, que tout stationnement sauvage dans ce secteur était inexistant et que le rapport de présentation comporterait à cet égard une information erronée ;

8. Considérant que les dispositions précitées du code de l'urbanisme, seules applicables en l'espèce, n'imposent pas aux auteurs du plan local d'urbanisme de faire figurer un inventaire des places de stationnement dans le rapport de présentation ;

9. Considérant que le rapport de présentation analyse l'incidence sur l'environnement de la création de l'emplacement réservé en zone Ng en décrivant l'accompagnement paysager de la réalisation du parc de stationnement et les mesures prises pour prendre en compte les chiroptères ;

10. Considérant que l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon soutient que le rapport de présentation présente de manière erronée la répartition entre zones urbaines et zones agricoles car une importante zone An aurait été créée dans un secteur accidenté et selon elle inexploitable, le massif de Peyremale ; que, toutefois, dans un avis du 20 septembre 2013, la commission départementale de la consommation des espaces agricoles a émis un avis favorable à l'intégration de ce secteur en zone agricole dans la perspective du développement d'une activité pastorale ; qu'il ne ressort pas, dans ces conditions, des pièces du dossier, que cette présentation serait dépourvue de sincérité ;

11. Considérant que le rapport de présentation, qui ne donne pas de précision sur la végétation présente sur le terrain affecté à l'emplacement réservé en zone Ng, ne donne aucune information erronée sur les limites de la ripisylve ;

12. 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 moyen tiré de l'absence au dossier soumis à enquête publique d'une enquête hydraulique :

13. Considérant qu'une étude hydraulique n'est pas au nombre des documents devant être joints au dossier soumis à enquête publique en vertu des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'illégalité des dispositions de l'article 2AU du règlement du plan local d'urbanisme :

14. Considérant qu'en autorisant les constructions en secteur 2AU à condition d'être réalisées dans le cadre d'une opération d'ensemble couvrant la totalité du périmètre, le plan local d'urbanisme règlemente l'usage des parcelles situées dans ce secteur et ne porte pas d'atteinte au droit de propriété ;

En ce qui concerne les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme disposant que les voies en impasse ne doivent pas desservir plus de 6 logements :

15. Considérant que le moyen tiré de ce que ces dispositions porteraient atteinte au droit de propriété n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier la portée et le bien-fondé ;

En ce qui concerne les dispositions de l'article 1AU :

16. Considérant qu'en envisageant la réalisation d'une étude d'urbanisme préalablement à la modification du plan local d'urbanisme pour ouvrir à l'urbanisation la zone 1AU, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas imposé une condition de procédure à la modification du plan local d'urbanisme mais se sont bornés à souligner que l'urbanisation de ce secteur devra être précédée d'une réflexion, qui prendra la forme d'une étude d'urbanisme ;

En ce qui concerne la zone An :

17. 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 ; qu'ils peuvent être amenés, à cet effet, à modifier le zonage ou les activités autorisées dans une zone déterminée ; 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 ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération en litige, aujourd'hui codifié à l'article R. 151-22 du même code : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles(...)* » ;

19. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 10, le secteur naturel de Peyremale concerné par le classement litigieux se prête, malgré un relief accidenté, à un élevage caprin ; qu'en classant ce secteur en zone agricole An, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des objectifs de préservation de l'activité agricole ;

Sur la légalité de la zone Ng et de la création de l'emplacement réservé pour un parc de stationnement :

20. Considérant qu'aux termes de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Le classement 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.* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération en litige : « (...) *Le règlement peut : (...) 8° fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts(...)* » ;

21. Considérant que le rapport de présentation prévoit, en p. 313, au titre des partis d'aménagement, le classement en espaces boisés classés des ripisylves et berges le long du Gardon afin de favoriser le maintien en l'état de la végétation existante et d'empêcher toute destruction des berges ; que le plan local d'urbanisme de la commune d'Anduze crée un emplacement réservé, situé au lieu-dit La Bahou, d'une superficie de 11 560 m², destiné à la réalisation d'un parc de stationnement de 500 véhicules et d'une aire de pique-nique au bord du Gardon ; qu'il ressort des pièces du dossier que cet espace, situé en bord de rivière, et non urbanisé, est le seul, le long du Gardon, à ne pas être classé en espaces boisés classés par le plan local d'urbanisme de la commune d'Anduze ; que le rapport de présentation souligne en p. 139 que les bords du Gardon constituent un territoire de chasse particulièrement intéressant pour plusieurs chiroptères protégés, notamment le rhinolophe euryale et le minioptère de Schreibers ; que le projet de parc de stationnement prévoit un éclairage susceptible de perturber l'évolution nocturne de ces mammifères, alors même que sont prévus des dispositifs d'éclairage spécifiques avec des halots lumineux dirigés vers le sol pour limiter cette gêne ; qu'en créant cet emplacement réservé et en s'abstenant de classer ce secteur en espaces boisés classés, les auteurs du plan local d'urbanisme ont, eu égard à l'objectif énoncé dans le rapport de présentation de préservation des ripisylves situées le long du Gardon, commis une erreur manifeste d'appréciation ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon est seulement fondée à demander l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 18 avril 2014 du conseil municipal de la commune d'Anduze approuvant le plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'elle s'abstient de classer en espace boisé classé un secteur Ng à vocation d'aires de stationnement ouvertes au public et de pique-nique et crée sur ce secteur un emplacement réservé pour la réalisation de cette aire de stationnement et l'annulation dans cette mesure de cette délibération et de la décision qui a rejeté son recours gracieux ;

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

23. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdant pour l'essentiel, la somme que la commune d'Anduze demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, dans les circonstances de l'espèce et sur le fondement de ces mêmes dispositions, il y a lieu de mettre à la charge de la commune d'Anduze la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon et non compris dans les dépens ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 18 avril 2014 du conseil municipal de la commune d'Anduze approuvant le plan local d'urbanisme de la commune d'Anduze et la décision qui a rejeté le recours gracieux formé par l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon contre cette délibération sont annulés en tant que le plan local d'urbanisme s'abstient de classer en espace boisé classé un secteur Ng à vocation d'aires de stationnement ouvertes au public et de pique-nique et crée sur ce secteur un emplacement réservé pour la réalisation de cette aire de stationnement.

Article 2 : Le jugement du 28 juin 2016 du tribunal administratif de Nîmes est réformé en ce qu'il est contraire à l'article 1^{er} du présent arrêt. .

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La commune d'Anduze versera à l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de la commune d'Anduze présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à l'association pour la sauvegarde de l'environnement de la vallée du Gardon et à la commune d'Anduze.

Délibéré après l'audience du 10 avril 2018, où siégeaient :

- Mme Buccafurri, présidente de chambre,
- M. Portail, président-assesseur,
- Mme Busidan, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 20 avril 2018.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

P. PORTAIL

I. BUCCAFURRI

Le greffier,

Signé

S. DUDZIAK

La République mande et ordonne au préfet du Gard en ce qui le concerne ou 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,

Le greffier,

