

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 0905594

**LES AMIS NATURALISTES DES COTEAUX
D'AVRON et autres**

M. Fuchs
Rapporteur

Mme Hermann Jager
Rapporteur public

Audience du 4 novembre 2010
Lecture du 18 novembre 2010

34-02-01-01-01
68-01-01-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil,

(2^{ème} Chambre)

GAGNY ENVIRONNEMENT
18, rue des Collines
93220 GAGNY

Recu le 23 NOV. 2010

Vu, en date du 15 septembre 2009, l'ordonnance par laquelle le président du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a transféré la requête n° 0905594 au Tribunal administratif de Montreuil ;

Vu la requête, enregistrée le 14 mai 2009, présentée pour LES AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON, association agréée pour la protection de l'environnement, représentée par son président en exercice, dont le siège est 44 avenue des Fauvettes à Neuilly-Plaisance (93360), pour GAGNY ENVIRONNEMENT, association agréée pour la protection de l'environnement, représentée par son président en exercice, dont le siège est 18 rue des Collines à Gagny (93220), et pour LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, représentée par son président en exercice, dont le siège est 67 avenue Paul de Kock à Gagny (93220), par Me Duval ; LES AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON et autres demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 30 juin 2008 par laquelle le conseil municipal de Gagny a approuvé une modification du plan d'occupation des sols, ensemble la décision implicite de rejet du maire de Gagny de leur demande, introduite le 28 janvier 2009, de saisine du conseil municipal aux fins de retrait de la délibération du 30 juin 2008 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Gagny, au bénéfice de chacune des associations requérantes, la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent que les membres du conseil municipal n'ont pas été régulièrement convoqués dans un délai de cinq jours francs avant la séance au cours de laquelle la modification a été adoptée ; que l'absence de mention d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) dans la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération s'est traduite par une information insuffisante des conseillers municipaux ; que le rapport de présentation, qui doit exposer les motifs et les modalités de la modification envisagée, aurait dû comporter mention de l'existence de la ZNIEFF ; que la modification de la note de présentation, postérieure à l'enquête publique, donne une information erronée sur l'absence d'inclusion de la zone concernée dans la périmètre de la ZNIEFF ; qu'il n'est pas avéré que l'arrêté prescrivant l'enquête publique ait été régulièrement affiché en mairie et publié dans la presse ; que l'enquête publique s'est déroulée sur une période inférieure à un mois ; que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant car il ne comportait aucune mention de l'existence d'une ZNIEFF et de la situation de la zone ouverte à l'urbanisation au sein du périmètre de celle-ci ; que, par voie de conséquence, le rapport du commissaire-enquêteur présente des insuffisances ; que la modification approuvée est entachée d'une erreur matérielle en tant qu'elle se borne à constater que la parcelle est située « en contrebas de la ZNIEFF » ; qu'elle est également entachée d'erreur manifeste d'appréciation car elle porte atteinte à un site où existent de nombreuses espèces qu'il convient de protéger ; qu'une telle modification va de surcroît à l'encontre des règles et principes que s'est fixée la commune de Gagny dans sa Charte du cadre de vie et de l'environnement ;

Vu la délibération attaquée et la demande adressée au maire de Gagny le 28 janvier 2009 ainsi que l'accusé de réception de cette demande ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 16 décembre 2009, présenté pour la commune de Gagny, représentée par son maire en exercice, par Me Goutal, qui conclut, à titre liminaire, à l'irrecevabilité des conclusions présentées par l'association LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES et, à titre principal, au rejet de la requête et à ce que soit mise une somme de 2 500 euros à la charge des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir que l'objet social de l'association LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES ne lui confère pas un intérêt à agir contre les décisions contestées ; que les conseillers municipaux ont été convoqués dans le respect du délai de cinq jours prévu à l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; que l'information des conseillers municipaux préalable à la délibération était suffisante ; que, compte-tenu du caractère limité de la modification du plan d'occupation des sols envisagée, qui n'assouplit pas les règles de protection du site, le rapport de présentation n'avait pas à contenir d'information sur l'existence d'une ZNIEFF, classement qui par lui-même ne produit au demeurant aucun effet juridique ; que la publicité de l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête publique a été réalisée conformément aux prescriptions de l'article R. 123-14 du code de l'environnement ; que la durée de l'enquête publique était suffisante, dans la mesure où le public, et en particulier les associations requérantes, a été mis à même de présenter ses observations sur une période de trente jours consécutifs ; que le dossier soumis à enquête publique était complet compte-tenu de la portée de la modification effectuée ; que le rapport du commissaire-enquêteur était suffisant au regard des observations formulées par le public et qu'il a répondu aux interrogations les plus pertinentes, notamment celles portant sur l'existence de la ZNIEFF ; que l'existence d'une erreur matérielle n'entache pas nécessairement d'illégalité la délibération ; qu'en outre, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être retenue en l'espèce ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 octobre 2010, présenté pour LES AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON, GAGNY ENVIRONNEMENT et LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES, qui concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elles ajoutent que l'association LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES a bien, compte tenu de ses statuts, intérêt à agir contre la décision attaquée ; que la commune n'est pas propriétaire de la parcelle n° BL 11 comme elle l'a laissé croire ; que la ZNIEFF ayant été créée postérieurement à l'adoption du plan d'occupation des sols en 1992, celle-ci ne pouvait y être mentionnée ; que le commissaire-enquêteur ne pouvait fonder son analyse sur le fait que le terrain est une propriété de la commune et que le choix d'un autre site entraînerait un surcoût financier ; que l'erreur matérielle a eu une incidence sur la légalité de la décision ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

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 4 novembre 2010 :

- le rapport de M. Fuchs, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Hermann Jager, rapporteur public ;
- et les observations de Me Bernadi, substituant Me Goutal, pour la commune de Gagny ;

Considérant que, par une délibération du 30 juin 2008, le conseil municipal de la commune de Gagny a approuvé une modification du plan d'occupation des sols de la commune, afin de permettre l'ouverture à l'urbanisation d'une partie de la zone NAc en vue de l'édification d'un équipement collectif ; que les associations requérantes demandent l'annulation de cette délibération, ainsi que de la décision implicite du maire de Gagny de ne pas faire droit à leur demande, introduite le 28 janvier 2009, de saisine du conseil municipal afin de prononcer le retrait de la délibération du 30 juin 2008 ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Gagny :

Considérant qu'il ressort des statuts de l'association LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES que celle-ci a notamment pour objet d'« entreprendre toute démarche nécessaire auprès des municipalités concernées et des pouvoirs publics pour améliorer le cadre et la qualité

de la vie des habitants du quartier avec notamment un regard attentif sur le devenir de la carrière Saint-Pierre ou de l'Est » ; que les décisions en litige ont trait à la modification du plan d'occupation des sols de la commune de Gagny, qui a des conséquences sur une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique dite « Cote de Beauzet et carrière Saint-Pierre », incluant la carrière Saint-Pierre ; qu'ainsi, l'association LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES présente un intérêt à agir contre les décisions attaquées ;

Sur les conclusions à fin 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. Dans le cas prévu au cinquième alinéa de l'article L. 123-1, le rapport de présentation comprend, en outre, le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat défini par l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation. En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'une première note de présentation de la modification du plan d'occupation des sols, en date du 28 novembre 2006, ne fait pas référence à la ZNIEFF dite « Côte de Beauzet et carrière Saint-Pierre » mais souligne toutefois que « les incidences de ces modifications sur le milieu, les sites et l'environnement seront minimales puisque la zone ouverte à l'urbanisation ne représente qu'une petite surface et qu'elle s'inscrit dans un site destiné à être urbanisé » ; que, cependant, la commune a, postérieurement à l'enquête publique, procédé à une modification de la note de présentation, en relevant que « le terrain concerné par la présente modification est situé en contrebas d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique » ; qu'il ressort des cartes produites par les associations requérantes, ainsi que de celles extraites de l'application cartographique Carmen du ministère chargé de l'environnement, que le terrain concerné n'est pas situé « en contrebas » de la ZNIEFF mais inclus dans celle-ci ; que, si la commune soutient que le seul plan de situation adressé à la mairie en 2004 dans le cadre du « porté à connaissance » indiquait clairement que la zone naturelle considérée s'arrêtait au nord des parcelles concernées par la modification, elle ne produit à l'appui de ses allégations qu'une carte au 1 / 25 000^{ème}, peu lisible, qui ne permet pas d'étayer ses dires ; qu'ainsi, le rapport de présentation, tel que modifié, qui affirme de manière erronée que la zone concernée par la modification du plan d'occupation des sols n'est pas située dans le périmètre de la ZNIEFF, est insuffisant ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dispose : « Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement » ; que, selon l'article R. 123-6 du code de l'environnement : « Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes, qui peuvent être regroupées en tant que de besoin : I. - Lorsque l'opération n'est pas

soumise à décision d'autorisation ou d'approbation : 1° Une notice explicative indiquant : a) L'objet de l'enquête ; b) Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête ; c) Lorsque l'étude d'impact n'est pas requise : les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage, le projet soumis à enquête a été retenu ; 2° L'étude d'impact ou la notice d'impact lorsque l'une ou l'autre est requise ; 3° Le plan de situation ; 4° Le plan général des travaux ; 5° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; 6° Lorsque le maître de l'ouvrage est une personne publique, l'appréciation sommaire des dépenses, y compris le coût des acquisitions immobilières ; 7° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ; 8° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire, les avis émis par une autorité administrative sur le projet d'opération. II. - Lorsque l'opération est soumise à décision d'autorisation ou d'approbation : 1° Le dossier prévu par la réglementation relative à l'opération projetée ; 2° Les pièces visées aux 2°, 7° et 8° du I ci-dessus » ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la mention de l'existence d'une ZNIEFF figurait au dossier d'enquête publique ; qu'au contraire, le commissaire-enquêteur souligne dans son rapport du 5 mars 2007 que le contenu du dossier était conforme à la législation, bien que « des compléments d'information, notamment sur l'emprise de la ZNIEFF et ses finalités dans l'environnement proche de ce projet, restent à apporter » ; que cette absence de mention de la ZNIEFF entache l'analyse de l'état initial du site et de son environnement d'une irrégularité de nature à vicier la procédure ; qu'elle méconnaît, dès lors, les dispositions précitées des articles L. 123-13 du code de l'urbanisme et R. 123-6 du code de l'environnement ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions susvisées doivent être accueillies ; qu'en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder, en l'état du dossier, 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 » ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Gagny la somme totale de 1 500 euros au titre des frais exposés par LES AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON, GAGNY ENVIRONNEMENT et LES ABBESSES DE GAGNY-CHELLES et non compris dans les dépens ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes la somme demandée par la commune de Gagny au titre de cet article ;

D E C I D E

Article 1^{er} : La délibération du 30 juin 2008 du conseil municipal de Gagny et la décision implicite du maire de Gagny sur la demande introduite le 28 janvier 2009 sont annulées.

Article 2 : La commune de Gagny versera la somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros aux AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON, à GAGNY ENVIRONNEMENT et aux ABBESSES DE GAGNY-CHELLES au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Gagny tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié aux AMIS NATURALISTES DES COTEAUX D'AVRON, à GAGNY ENVIRONNEMENT, aux ABBESSES DE GAGNY-CHELLES et à la commune de Gagny.

Copie en sera transmise au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 4 novembre 2010, à laquelle siégeaient :

M. Formery, président,
Mme Dibie, premier conseiller,
M. Fuchs, conseiller,

Lu en audience publique le 18 novembre 2010.

Le rapporteur,

signé

O. Fuchs



Le président,

signé

S-L. Formery

Le greffier,

signé

T. Timera

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis 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.