

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 15NT00108

COMMUNE DE CHERRUEIX

M. Francfort
Rapporteur

M. Durup de Baleine
Rapporteur public

Audience du 15 janvier 2016
Lecture du 5 février 2016

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par trois demandes distinctes l'association « Les amis du rivage de la baie du Mont-Saint-Michel », l'association Dinard Côte d'Émeraude Environnement (ADICEE), l'association Bretagne vivante pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB) et l'association de la Côte d'Émeraude pour l'environnement et la qualité de la vie (ACEQV) ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 30 mars 2012 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé la commune de Cherrueix à implanter sur le domaine public maritime, pour une durée de cinq ans et neuf mois, une aire naturelle de stationnement d'une superficie de 2 300 m².

Par un jugement n^{os} 1202266, 1203622, 1203623 du 14 novembre 2014, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté préfectoral.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 janvier et 19 octobre 2015, la commune de Cherrueix, représentée par le cabinet Coudray, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 14 novembre 2014 ;

2°) de rejeter les demandes des associations mentionnées ci-dessus ;

3°) de mettre solidairement à la charge de ces associations le versement d'une somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

5^{ème} chambre

Elle soutient que :

- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, cette aire de stationnement répond aux conditions prévues à l'article R. 146-2 dans la mesure où elle est indispensable et qu'il n'existe pas d'alternative à son implantation ; elle n'accroît pas les capacités de stationnement compte tenu des fermetures corrélatives d'autres aires de stationnement, n'est ni cimentée ni bitumée, et l'évaluation d'incidence Natura 2000 a conclu à l'absence d'atteinte à la préservation des milieux ;

- par l'effet dévolutif les autres moyens de première instance devront être écartés :

. le projet n'était pas soumis à l'avis de l'autorité environnementale, laquelle a néanmoins été saisie, même si elle n'a pas rendu d'avis exprès ;

. l'étude d'incidence était suffisante ;

. la demande n'était pas soumise à l'avis d'une autorité de l'Etat en application des dispositions de l'article R. 2124-6 du code général de la propriété des personnes publiques, lesquelles ne s'appliquent qu'aux concessions d'utilisation du domaine public ;

. l'arrêté en litige est compatible avec l'affectation de la zone à l'usage du public, tient compte des objectifs de préservation des sites, paysages et ressources biologiques et ne méconnaît pas les articles L 2121-1 et L 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

. cet arrêté n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne l'atteinte alléguée à la directive habitats, au schéma d'aménagement et de gestion des eaux, au tracé d'une voie verte ou aux dispositions du 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juillet 2015, l'association « Les amis du rivage de la baie du Mont-Saint-Michel », l'association Dinard Côte d'Émeraude Environnement (ADICEE), l'association Bretagne vivante pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB) et l'association de la Côte d'Émeraude pour l'environnement et la qualité de la vie (ACEQV) concluent au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la commune de Cherrueix au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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. Francfort, président-assesseur,
- les conclusions de M. Durup de Baleine, rapporteur public,
- les observations de Me Antona-Traversi, représentant la commune de Cherrueix, et celles de Me Dubreuil, représentant les associations intimées.

1. Considérant que le 19 mars 2010, le maire de la commune de Cherrueix (Ille-et-Vilaine) a sollicité l'autorisation d'occuper temporairement le domaine public maritime pour créer sur la plage, face au bourg, une aire de stationnement d'une capacité de 60 places dédiée aux véhicules légers ; que, par arrêté du 30 mars 2012, le préfet d'Ille-et-Vilaine a fait droit à cette demande pour une durée de cinq ans et neuf mois en autorisant sur le domaine public maritime la création d'une aire naturelle de stationnement de 2 300 m² dite « de la cale de Rageul » correspondant à 60 places, le long de la digue de la Duchesse Anne, à gauche de la cale du Rageul ; que par la présente requête la commune de Cherrueix relève appel du jugement du 14 novembre 2014 par lequel le tribunal administratif de Rennes a, à la demande des associations « Les amis du rivage de la baie du Mont-Saint-Michel », « Dinard Côte d'Émeraude Environnement », « Bretagne vivante pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne » et « Association de la Côte d'Émeraude pour l'environnement et la qualité de la vie » annulé cet arrêté ;

Sur les conclusions à fins d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. / Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui incluent, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation. (...)* » ; et qu'aux termes de l'article R. 146-2 de ce même code : « *En application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à cet article, après enquête publique dans les cas prévus par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : / (...) b) Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible (...)* » ;

3. Considérant que, pour annuler l'arrêté d'autorisation d'occupation temporaire en litige, le tribunal administratif de Rennes a estimé que les dispositions précitées avaient été méconnues dès lors qu'il n'était pas établi qu'il ne serait pas possible, pour la commune de Cherrueix, d'implanter ailleurs que sur le domaine public maritime, aux fins de résorption du stationnement irrégulier, une aire de stationnement indispensable à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces ;

4. Considérant, d'une part, que l'autorisation en litige consiste dans le rétablissement sur le domaine public maritime, à proximité immédiate du bourg, de 60 emplacements de stationnement sur les 100 qui avaient été supprimés par un arrêté préfectoral du 28 mai 2008 ; que cette suppression était intervenue au motif exprès de la réalisation en 2007 du parking de « l'espace de la grève » qui se traduit par la création en centre bourg, à 100 mètres du rivage, de 65 emplacements de stationnement ; que si la commune de Cherrueix entend démontrer, par la production de photographies, que les capacités de stationnement ainsi réorganisées seraient insuffisantes durant la période estivale, l'arrêté en litige ne comporte aucune limitation relativement aux périodes pendant lesquelles le stationnement est autorisé sur la plage, alors qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des constatations faites par le commissaire-enquêteur à l'automne 2011, qu'en dehors de circonstances particulières, les capacités de stationnement en centre bourg, qui ne se limitent pas au nouveau parking de l'espace de la grève, s'avèrent suffisantes, le parking de la cale du Rageul étant très peu utilisé ; que si la commune de Cherrueix soutient que la configuration des lieux rend difficile l'accès à la plage pour les personnes handicapées ou les pratiquants de chars à voile, elle n'en justifie pas, alors qu'en tout état de cause ces usages ne justifieraient pas la création d'une soixantaine d'emplacements ; qu'ainsi il ne résulte pas des pièces du dossier que la réalisation de ce parking sur le domaine public maritime serait indispensable à la maîtrise du stationnement irrégulier au sens des dispositions précitées de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme ;

5. Considérant, d'autre part, que la plage sur laquelle le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé l'implantation d'une aire naturelle de stationnement est incluse dans la zone Natura 2000 « Baie du Mont-Saint-Michel », classée site d'importance communautaire au titre de la directive « Habitats » et zone de protection spéciale au titre de la directive communautaire « Oiseaux » ; que le document d'objectifs correspondant précise : « Outre les dégradations qui peuvent être provoquées au milieu même (et particulièrement à ses espèces végétales les plus remarquables) par piétinement et tassement lié à la fréquentation motorisée ou non, l'un des enjeux majeurs concerne le dérangement occasionné sur les populations d'oiseaux, pouvant représenter dans certains cas une menace pour le maintien de leurs effectifs sur le site. (...) En baie du Mont-Saint-Michel, les lieux de promenades, de pratiques de loisirs (Char à voile, Cerf-volant, etc.) ou de stationnement de véhicules (autorisés ou non) situés à proximité des secteurs de nidification, accentuent les risques de dérangement et de destruction des œufs. La préservation du Gravelot à collier interrompu sur les bancs coquilliers passe donc par une sensibilisation sur la vulnérabilité de l'espèce et une vigilance accrue des sites de reproduction. (...) Le développement des pratiques liées aux sports et aux loisirs nécessite une attention particulière sur la gestion et la maîtrise de la fréquentation de cet espace. Cette gestion passe en premier lieu par une forte responsabilisation du pratiquant lui-même. La maîtrise de la fréquentation ne pourra également s'envisager que par une gestion adéquate des stationnements et des accès au domaine public maritime et une sensibilisation des utilisateurs à la richesse et la fragilité de cet espace » ; que l'évaluation d'incidences Natura 2000, réalisée en préalable à la réouverture de ce parking sur le fondement des dispositions combinées des articles R. 414-19.21° et R. 414-21 du code de l'environnement, précise que « le secteur de Cherrueix est, au regard du nombre de couples nicheurs recensés depuis plusieurs années, un site majeur pour la reproduction du Gravelot à collier interrompu en baie du Mont-Saint-Michel (...) » ; que si ce document précise que la zone à aménager ne présente aucun enjeu de préservation car elle est trop perturbée et impactée par la proximité immédiate du centre bourg, il indique également que « les enjeux de conservation d'habitats d'intérêts communautaires concernent essentiellement le secteur périphérique au projet », et que « le piétinement de marais salés et des cordons coquilliers peut être favorisé par la diffusion d'un public à partir de l'aire de stationnement » ; qu'ainsi la création au lieu-dit la cale de Rageul d'un parc de stationnement pouvant accueillir 60 véhicules est susceptible, en favorisant l'accès du public au secteur périphérique à ce projet,

essentiel pour la sauvegarde d'une espèce protégée, de porter atteinte à la préservation des milieux au sens des dispositions précitées de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Cherrueix n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 30 mars 2012 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé temporairement la commune de Cherrueix à implanter sur le domaine public maritime une aire naturelle de stationnement d'une superficie de 2 300 m² ;

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

7. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations intimées, qui n'ont pas dans la présente instance la qualité de partie perdante, la somme que demande la commune de Cherrueix au titre des frais exposés 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 de Cherrueix le versement au même titre d'une somme de 500 euros à chacune de ces associations ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Cherrueix est rejetée.

Article 2 : La commune de Cherrueix versera à chacune des associations « Les amis du rivage de la baie du Mont-Saint-Michel », « Dinard Côte d'Émeraude Environnement » « Bretagne vivante pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne » et à l'association de la Côte d'Émeraude pour l'environnement et la qualité de la vie (ACEQV) une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Cherrueix, à l'association « Les amis du rivage de la baie du Mont-Saint-Michel », à l'association « Dinard Côte d'Émeraude Environnement » (ADICEE), à l'association « Bretagne vivante pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne » (SEPNB) et à l'association de la Côte d'Émeraude pour l'environnement et la qualité de la vie (ACEQV).

Copie en sera adressée au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Délibéré après l'audience du 15 janvier 2016, à laquelle siégeaient :

- M. Lenoir, président de chambre,
- M. Francfort, président-assesseur,
- M. Mony, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 5 février 2016.

Le rapporteur,

Le président,

J. FRANCFORT

H. LENOIR

Le greffier,

F. PERSEHAYE

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 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.