

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N°1900982

AGIR EN CITOYENS (AGIR) et autres

M. A...
Président-rapporteur

M. Amadori
Rapporteur public

Audience du 20 février 2020
Lecture du 9 mars 2020

68-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(2^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 19 août 2019, et le 16 décembre 2019, l'association Agir en citoyens, dite AGIR, représentée par son président, l'association Le Toto-Bois – Association pour l'Etude et la protection des Vertébrés et végétaux des Petites Antilles, dite AEVA, représentée par sa vice-présidente dûment habilitée, l'Association pour la Sauvegarde et la réhabilitation de la Faune des Antilles, dite l'ASFSA, représentée par sa présidente, et l'Association des Mateurs Amicaux des Z'oiseaux et de la Nature aux Antilles, dite AMAZONA, représentée par sa présidente, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération en date du 28 février 2019 par laquelle le conseil municipal de Petit-Bourg a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, ensemble la décision du 24 juin 2019 portant rejet ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Petit-Bourg une somme de 1 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les quatre associations requérantes ont intérêt à agir contre la décision contestée, dont l'exécution aboutirait à un aménagement du territoire, méconnaissant l'intérêt des habitants de Petit-Bourg, en portant atteinte gravement à la faune, à la flore et à la biodiversité et à l'environnement et partant au cadre de vie, de la zone considérée ; cette qualité pour agir de l'association Toto-Bois (AEVA) n'est pas remis en cause et est réel ;

N° 1900982

- la qualité pour agir des représentants des associations requérantes est établie ;
- le projet de plan local urbanisé, approuvé par la délibération litigieuse, qui prévoit une urbanisation des zones 1 A Ug d'une superficie de 33 hectares, actuellement constituée de forêts et de zones cultivées, et 2 A Ug, d'une superficie totale de 73 hectares, constituée également de forêts et de zones cultivées, viole les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, en ce qu'il constitue une extension non autorisée de l'urbanisation, au sens de la loi littoral ; en effet, le plan local d'urbanisme prévoit une urbanisation dans des zones actuellement non urbanisées et qui ne sont en continuité ni avec une agglomération ni avec un village ;
- le projet se situe sur la seule trame verte orientée Est-Ouest, où certaines espèces animales sont présentes ; l'expertise, l'analyse bibliographique et l'analyse des bases de données nationales et internationales mettent en évidence la valeur remarquable du site prévu pour le complexe du golf ;
- le plan local d'urbanisme, dont s'agit, a méconnu la législation sur les espaces boisés classés (EBC), en supprimant sans raison deux (EBC) à raison de 20.82 hectares pour la zone 2 A Ug et pour une superficie de 10,67 hectares pour la zone 1 A Ug et de 0,55 hectares sur la zone UPS de Caféière ;
- le préfet de la Guadeloupe et la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'ont pas pris en compte cette suppression de ses deux EBC.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 décembre 2019, la commune de Petit-Bourg, représentée par la SELARL Soler-Couteaux & Associés, société d'avocats, inscrite au barreau de Strasbourg, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'annulation du plan local d'urbanisme, en tant seulement qu'il autorise les occupations du sol que le Tribunal considérerait comme incompatibles avec la réglementation applicable, et en tout état de cause, à la condamnation des associations requérantes à lui verser la somme de 1 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- à titre principal, que les associations requérantes ne justifient pas de leur intérêt à agir :
 - * en effet l'association AGIR ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme, compte tenu de son objet social qui ne vise pas un objectif urbanistique ou la perspective d'actions contentieuses dirigées contre des documents d'urbanisme ;
 - * il en est de même pour l'association AMAZONA qui ne justifie pas de son intérêt à agir compte tenu de son objet qui ne comporte pas de limite géographique ;
 - * s'agissant de l'association AFSA, sa présidente ne justifie pas d'une habilitation adéquate pour contester la délibération litigieuse ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par les associations ne sont pas fondés.

Par ordonnance de clôture d'instruction du 26 novembre 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 16 décembre 2019 à 18 heures.

Par ordonnance de réouverture et de clôture d'instruction du 17 décembre 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 6 janvier 2020 à 12 heures.

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. A...,
- les conclusions de M. Amadori, rapporteur public,
- et les observations de M^e B... pour la commune de Petit-Bourg.

Les associations requérantes n'étaient pas représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 février 2019, le conseil municipal de Petit-Bourg a approuvé son plan local d'urbanisme. Au nombre des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan figure le projet d'aménagement d'un «golf de montagne» dans le secteur dit de la Caféière. Les quatre associations précitées opposées à ce projet ont formé, par courrier en date du 24 avril 2019, un recours gracieux contre la délibération portant approbation de ce plan local d'urbanisme. Par la présente requête, ces quatre associations demandent au Tribunal de prononcer l'annulation de la délibération du 28 février 2019 ainsi que la décision en date du 24 avril 2019 par laquelle la Commune a rejeté leur recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Petit-Bourg :

2. Il ressort de l'article 2 des statuts de l'association AGIR qu'elle a pour objet «*le développement de la conscience citoyenne en Guadeloupe, et particulièrement à Petit-Bourg*», et qu'elle s'est donnée pour objectifs aux termes de l'article 3 de ce statut : «*la défense des intérêts des habitants dans les domaines de l'aménagement du territoire, la sensibilisation de ses adhérents de la population aux problèmes de protection de la nature et de l'environnement.*». Par suite, cette association justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération en date du 28 février 2020 du conseil municipal approuvant le projet de plan local urbain. La circonstance que certains des autres auteurs de la requête ne justifieraient pas d'un intérêt à agir ne fait pas obstacle à ce que les conclusions de cette requête soient jugées recevables.

3. En tout état de cause, l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la Faune aux Antilles, dite l'ASFA, qui a pour objet «*d'étudier, de protéger, de sauvegarder et de réhabiliter les espèces animales sauvages de l'archipel guadeloupéen et leurs habitats naturels*» et dont le statut prévoit qu'elle intervient dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme pour défendre les intérêts liés à son objet et peut ester en justice au profit de l'ensemble de ses membres, justifie d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour déférer à la censure du Tribunal la délibération litigieuse. L'habilitation qu'a donnée le conseil d'administration de l'association à sa présidente le 13 avril 2019 en vue d'engager une action

N° 1900982

contentieuse dirigée contre le projet de construction d'un «golf de montagne» lui donnait qualité pour déférer à la censure du tribunal la délibération approuvant le projet du plan local d'urbanisme qui incluait dans son contenu ce projet.

4. Enfin, il ressort de l'article 2 des statuts de l'association AEVA- Le Toto-Bois, association pour l'étude et la protection des vertébrés et végétaux des petites Antilles a pour objet d'entreprendre, d'appuyer et ou de promouvoir toute étude, ou action permettant d'améliorer la connaissance de la flore et de la faune sauvage de Guadeloupe et des îles avoisinantes et d'œuvrer pour leur protection. L'article 2 précise en outre que : *«elle intervient dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme pour défendre les intérêts liés à son objet»*. Par suite, cette association, qui dispose, en outre, d'un agrément préfectoral en qualité d'association exerçant ses activités dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement au titre des articles L. 141-1 et R. D252-29 à R. 252-29 du code de l'environnement, justifie d'un intérêt lui donnant qualité à agir à l'encontre de la délibération litigieuse.

5. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée par la Commune à la requête tirée du défaut d'intérêt à agir de trois des associations requérantes ne peut être accueillie.

En ce qui concerne la violation de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (ancien article L. 141-64 du code) :

6. Aux termes de l'article 151-20 du code de l'urbanisme : *«Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone.»*. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : *«L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. / Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces*

d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. /L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages (...).». Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

7. Il résulte des pièces versées au dossier que les auteurs du plan local d'urbanisme ont dédié à la réalisation du golf de montagne la transformation d'une vaste zone naturelle composée de forêts ou de zones cultivées, qu'ils ont classés en une zone dite AUg de 33 hectares, où devrait se situer l'assiette du golf accompagné d'équipements d'hôtellerie et d'infrastructures de loisir et en une zone 2 AUg de 73 hectares qui «participe pleinement à l'assiette du projet de golf, dont la définition programmatique et le dessin du parcours permettront d'affiner le contenu et la partition entre espace ouverts au parcours, espaces bâtis et espaces préservés», ces auteurs ayant maintenu, entre ces deux zones à urbaniser, une coupure naturelle. La zone 1 AUg est actuellement constituée de forêts et de zones cultivées et est bordée de zones naturelles ou agricoles, tandis que la zone 2 AUg, également constituée de forêts et de zones cultivées, est scindée en deux parties l'une au nord, couverte aux trois quarts par la forêt, la seconde au sud, constituée aux quatre cinquièmes d'une zone agricole, est bordée également de zones naturelles et agricoles et, au nord, par une zone classée au plan local d'urbanisme en UPS.

8. Le choix fait par les auteurs du plan local d'urbanisme d'ouvrir à l'urbanisation une surface aussi vaste de 106 hectares dans une zone naturelle ou agricole, qui abrite plusieurs espèces animales rares, pour un ensemble de constructions à édifier sur une surface représentant moins de la moitié d'un hectare où l'administration envisage la mise en place du golf assorti du complexe hôtelier et les infrastructures nécessaires (voies d'accès, parkings, réseau), révèle leur volonté d'urbaniser une partie significative de la zone, alors même que l'article 1 AU 1.3 du règlement prévoit l'interdiction de «*toutes constructions, installations et tous aménagements nouveaux à l'exception de ceux liés au fonctionnement du golf et à l'accueil des utilisateurs de l'équipement, permises par l'article 1 AU2*». Les conditions dans lesquelles les dispositions précitées du règlement d'urbanisme permettent l'urbanisation de la zone litigieuse, qui sont qui sont dépourvues de précision, l'exposent également à l'implantation d'installations susceptibles d'en modifier très significativement le caractère sur une surface significative. Dès lors, en tant qu'elle porte sur le classement en zone 1 AUg et 2 AUg des parcelles litigieuses, la délibération litigieuse est de nature à entraîner une extension de l'urbanisation au sens de l'article de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Contrairement à ce que soutient la commune de Petit-Bourg, la zone litigieuse n'est ni située en agglomération, ni réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants, la zone UPS de Caféière, constituée d'une bande de terre, qui contient environ quarante maisons qui longent le chemin de Caféière, ne pouvant être regardée comme un village. Par conséquent, la délibération attaquée méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme en tant qu'elle porte sur le classement en zone AUg des parcelles en cause.

En ce qui concerne le moyen tiré de «la suppression illégale» d'espaces classés boisés :

9. Aux termes de l'article L. 121-27 du code de l'urbanisme : *«Le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L. 113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.»*. Aux termes de l'article L. 113-1 de ce code : *«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, attenants ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements.»*.

10. Au soutien de leur demande d'annulation, les associations requérantes font valoir, sans être contredites sur ce point, que la délibération litigieuse a approuvé «la suppression» de trois espaces boisés, à raison de 20,82 hectares sur le périmètre 2 AUg, de 10,67 hectares pour le zone 1 AUg et de 0,55 hectares sur la zone UPS, sans apporter «aucune justification» à ce nouveau classement au plan local d'urbanisme.

11. Il ressort toutefois des pièces versées au dossier, et notamment du document graphique «Fond de carte SIG du plan d'occupation des sols», produit en annexe au mémoire en réplique, produit par les associations requérantes, que les parcelles, dont s'agit, forment avec les parcelles maintenues en zone naturelle un vaste espace naturel non habité composé de forêts et de zones agricoles et que la partie boisée de cet espace est particulièrement favorable à la nidation et au développement d'espèces protégées de la faune vertebrée, comme les oiseaux, les amphibiens, les reptiles et les chauves-souris. Par suite, et quel que soit l'avis émis à cet égard par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, en procédant au «déclassement» des ensembles boisés, dont s'agit, comme figurant parmi les plus significatifs présents sur son territoire, l'autorité communale a commis une erreur manifeste d'appréciation et a ainsi méconnu les dispositions précitées du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme :

12. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme anciennement 1^{er} alinéa de l'article L. 146-6 : *«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 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.»*.

13. Comme il a été dit ci-dessus, le secteur AUg, que la délibération litigieuse a pour finalité d'ouvrir à l'urbanisation en vue d'installer le projet de Golf, apparaît être une vaste zone naturelle abritant des espèces protégées ou très rares, telles que la chauve-souris dite

Sérotine de Guadeloupe, qui fréquentent la forêt marécageuse de Viard à Petit-Bourg et la forêt mésophile de Petit-Bourg. Les requérantes font valoir, sans être sérieusement contredites, que le maintien du dernier corridor boisé de la zone entre la forêt littorale et la forêt mésophile apparaît crucial pour la survie de cette espèce, unique au monde. L'autorité environnementale, d'ailleurs consultée, a confirmé, d'une part, l'unicité de ce corridor écologique d'axe Est-Ouest et que l'exécution du projet approuvé risquait d'en mettre en cause l'existence. En raison de l'intérêt que présente la zone litigieuse pour le développement des espèces protégées, que sont la Sérotine, la grive à pieds jaunes, espèce endémique, elle-aussi de trois îles des Petites Antilles, dont la Guadeloupe, et trois espèces de grenouilles, qui font partie des espaces protégées par l'arrêté interministériel du 14 octobre 2019 fixant la liste des amphibiens et des reptiles représentés dans le département de la Guadeloupe, protégés sur l'ensemble du territoire national et les modalités de leur protection, la zone envisagée pour l'implantation du golf doit être regardée comme une partie naturelle. Il ressort des pièces versées au dossier que la délibération litigieuse, en tant qu'elle ouvre à l'urbanisation les zones prévues pour l'implantation du golf, aura un impact très défavorable sur le fonctionnement général de l'écosystème en raison notamment de la déforestation importante que générerait l'implantation du golf et son fonctionnement. Si les auteurs du plan ont défini un ensemble de «mesures compensatoires», qui ont objet notamment de *«maintenir la trame verte et bleue sur le golf, de conserver au maximum les bandes de forêt intactes au sein du parcours, de favoriser la reforestation des zones agricoles condamnées entre les différentes parties du golf»*, d'optimiser les *«fonctionnalités du corridor»* et enfin de prévoir des passages sous les infrastructures pour permettre à la faune de traverser et enfin d'instaurer une zone tampon entre les infrastructures et les milieux environnants, l'ensemble des précautions préconisées ne suffit pas à garantir durablement la fonction même du biocorridor, dont la pérennité constitue un enjeu environnemental majeur. Dans ces conditions, et compte tenu de la sensibilité particulière du biocorridor, le conseil municipal de la commune de Petit-Bourg, a commis une erreur manifeste d'appréciation en approuvant l'ouverture à l'urbanisation des zones litigieuses en vue de la construction d'un «golf de montagne» et méconnu ainsi les dispositions précitées de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

14. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées, pour les motifs qui viennent d'être exposés, à demander l'annulation, d'une part, de la délibération du 28 février 2019 par laquelle le conseil municipal de Petit-Bourg a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'il a ouvert à l'urbanisation les zones classées en créant les secteurs 1 AUG et 2 AUG, en vue de la réalisation du «golf de montagne» dans la région de Cafetière et, d'autre part, par voie de conséquence, celle de la décision en date du 24 juin 2019 par laquelle la commune a rejeté le recours gracieux qu'elles ont formé le 24 avril 2019 à l'encontre de la délibération litigieuse, en tant qu'elle procède au classement en secteurs 1 AUG et 2 AUG des terrains en cause, en vue de la création d'un «golf de montagne».

15. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé par les associations requérantes, n'apparaît susceptible de fonder, en l'état du dossier, l'annulation des décisions en litige.

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

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune de Petit-Bourg à verser aux associations requérantes, la somme totale de 1 000 euros, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Petit-Bourg, en date du 28 février 2019, approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il a ouvert à l'urbanisation les zones classées 1 AUg et 2 AUg, en vue de la réalisation d'un golf dit de montagne, dans la région de Caféière, ensemble, la décision en date du 24 juin de la commune de Petit-Bourg rejetant leur recours gracieux formé contre cette délibération, en tant qu'elle procède au classement en secteurs 1 AUg et 2 AUg des terrains en cause, en vue de la création d'un «golf de montagne», sont annulées.

Article 2 : La commune de Petit-Bourg versera aux associations requérantes la somme de 1 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Agir en citoyens, dite AGIR, à l'association Le Toto-Bois – Association pour l'Etude et la protection des Vertébrés et végétaux des Petites Antilles, dite AEVA, à l'Association pour la Sauvegarde et la réhabilitation de la Faune des Antilles, dite l'ASFSA, à l'Association des Mateurs Amicaux des Z'oiseaux et de la Nature aux Antilles, dite AMAZONA, et à la commune de Petit-Bourg.

Copie, pour information, en sera adressée au préfet de la Guadeloupe.

Délibéré après l'audience du 20 février 2020, à laquelle siégeaient :

M. A..., président,
M. Sabatier-Raffin, premier conseiller,
Mme C..., première conseillère.

Lu en audience publique le 9 mars 2020.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien
dans l'ordre du tableau,

Signé :

Signé :

A. A...

P. SABATIER-RAFFIN

La greffière,

Signé :

L. LUBINO

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe, 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La Greffière en Chef,
Signé :
M.-L. CORNEILLE