TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2009350

ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES
DE CHAUMIERES EN BRIERE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Milin
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Nantes

(1ère chambre)

M. Sarda
Rapporteur public

Audience du 2 mai 2023
Décision du 30 mai 2023

68-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 17 septembre 2020, 17 juin 2022 et 30 août 2022, l'association des propriétaires de chaumières en Brière, représentée par Me Viaud, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 4 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (la Carene) a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal en tant que ce plan impose l'emploi d'un matériau à ce jour non défini et ne présentant aucune garantie de durabilité, dresse un inventaire non exhaustif des chaumières à conserver et établit des règles et recommandations insuffisantes et non cohérentes ;

2°) d'annuler la décision du président de la Carene du 10 juillet 2020 rejetant son recours gracieux formé contre la délibération du 4 février 2020 ;

3°) d'enjoindre à la Carene de réexaminer les dispositions applicables aux chaumières dans un délai de six mois à compter de la notification de la décision à intervenir, en dispensant leurs propriétaires d'utiliser du chaume tant que ce matériau ne sera pas clairement défini et qu'il ne présentera pas de garanties de durabilités certifiées et en réévaluant les aides aux propriétaires soumis à la servitude urbanistique du chaume lorsque celui-ci sera clairement défini.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est illégale en tant qu'elle impose, sans base légale, un matériau non défini, le « chaume » n'étant pas en tant que tel un matériau de construction ;
- la délibération est illégale en tant qu'elle met à la charge des propriétaires de chaumières une obligation présentant un caractère disproportionné compte tenu du coût du chaume par rapport à d'autres matériaux de couverture et de ce que l'absence de garantie sur la qualité de ce matériau expose les propriétaires à de fréquents remplacements ;
- la délibération est illégale à raison de la rupture d'égalité entre les propriétaires de chaumière dès lors que toutes les chaumières du territoire du plan ne sont pas identifiées au titre de l'obligation de couverture en chaume ;
- la délibération, en tant qu'elle impose la conservation des toitures en chaume, est incohérente et entachée d'erreurs manifestes d'appréciation dès lors que la distinction entre les deux catégories de chaumières ne présente pas d'intérêt réglementaire, qu'il n'est pas précisé si cette obligation est également imposée en cas de reconstruction après sinistre, que le terme de « recommandation », s'agissant de la toiture des annexes, est impropre, et que le règlement ne prévoit pas de mesure en cas de division de parcelle.

Par des mémoires, enregistrés le 30 septembre 2021 et le 23 juin 2022, la Carene, représentée par Me Marchand, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour l'association requérante, représentée par sa présidente, de produire l'autorisation de son conseil d'administration ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- au besoin, il sera fait application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Mme Milin, première conseillère,
- les conclusions de M. Sarda, rapporteur public,
- les observations de Me Noury, avocate de l'association requérante, substituant Me Viaud, et celles de Me Léon, avocate de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, substituant Me Marchand.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 15 décembre 2015, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (la Carene) a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Par une délibération du 30 avril

2019, le conseil communautaire a arrêté le projet de plan local d'urbanisme intercommunal, qui a fait l'objet d'une enquête publique du 20 août au 23 septembre 2019. Par une délibération du 4 février 2020, la Carene a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal, dont le règlement impose la conservation de certaines toitures en chaume de chaumières de Brière. L'association des propriétaires de chaumières en Brière a formé contre cette délibération un recours gracieux qui a été rejeté le 10 juillet 2020. Cette association demande au tribunal d'annuler la délibération du 4 février 2020 et la décision du 10 juillet 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 151-18 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant.* ». L'article L. 151-19 de ce code dispose que : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.* ».

3. L'axe « le défi de l'attractivité par le cadre de vie » du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene prévoit de garantir la sauvegarde du patrimoine notamment biéron en ces termes : « *Territoire à très haute valeur patrimoniale soumis à risques : Des paysages et des patrimoines vécus / vivre ici et pas ailleurs : (...) Mettre en valeur les qualités et les spécificités architecturales et patrimoniales des ensembles bâtis les plus remarquables, permettre leur modernisation dans le respect de leur caractère patrimonial: Garantir la sauvegarde des patrimoines balnéaire et briéron, / (...).* ». Aux termes des dispositions générales du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene : « *2.2.4. Dispositions relatives aux secteurs de patrimoine de chaumières / Pour les chaumières identifiées au règlement graphique, le toit en chaume doit être conservé sur les bâtis suivants : / 1ère catégorie – les chaumières qui correspondent aux bâtiments d'avant-guerre (1945) ayant conservé leur toiture de chaume, présentant des éléments d'origine (volume, ouvertures…) ou sur lesquels des interventions techniques, architecturales et fonctionnelles n'ont pas modifié structurellement l'apparence de la chaumière. / 2ème catégorie – les chaumières identitaires qui correspondent aux bâtiments édifiés après-guerre ayant conservé leur toiture de chaume, et qui peuvent avoir été réalisées selon des méthodes de construction différentes et qui ont cependant des caractéristiques semblables ou proches des chaumières patrimoniales : volumes hauts et étroits, toiture couverte de chaume, petits percements…Bien que n'étant pas strictement conformes aux chaumières patrimoniales du fait de leur aspect général et de leur inclusion dans un ensemble cohérent de chaumières, elles contribuent à former un paysage identitaire de la Brière. / Pour les annexes qui complètent par ailleurs ces bâtis principaux et pour lesquelles il serait souhaitable que la cohérence architecturale, urbaine et paysagère soit maintenue, il est fortement recommandé de maintenir le chaume et d'autant plus pour celles situées en « pignon sur rue* ».

4. L'annexe n°2-A « patrimoine » du règlement du PLUi identifie les chaumières de ces deux catégories et fait valoir que « *la spécificité du territoire de la Carene est le fait de la présence*

de chaumières qui constituent une variante de cette architecture rurale. Elles sont un témoignage fort du patrimoine de Brière. Elles se caractérisent, en premier lieu par de hautes toitures couvertes de chaume. Toutefois, elles présentent d'autres spécificités architecturales qui vont au-delà de la simple couverture en chaume. En effet, elles recouvrent des volumétries basses dont l'architecture très simple est seulement agrémentée de soulèvements du chaume au niveau des petites fenêtres de combles. À noter que des granges, des petites loges et annexes rurales possèdent ces mêmes caractéristiques. / es plus anciennes chaumières sont bâties en moellons de pierre ou en terre, avec des encadrements en pierre ou en simple linteaux de bois. À partir du milieu du XIXème siècle, on peut observer une évolution dans les encadrements qui sont désormais en brique. On peut également noter la réalisation de façon ponctuelle d'enduits à décor dans les années 1930. / Ces variations architecturales constituent des témoignages qu'il convient de préserver dans le cadre des travaux de rénovation ou de ravalement. / Enfin, d'une manière générale, il convient pour les chaumières comme pour les autres architectures rurales de préserver le plus possible l'organisation des percements des façades principales, de réaliser des enduits couvrants lisses, éventuellement chaulés de blanc, ou des enduits « à pierres vues ». Enfin, il convient d'accorder le plus grand soin au dessin des menuiseries en bois peint. ».

5. Ainsi, comme les y autorise l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme précité, les auteurs du PLUi ont, dans le règlement, identifié et localisé plusieurs chaumières, et ont défini, en imposant le maintien d'une toiture de chaume, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration. Ces dispositions entrent également dans le cadre de l'article L. 151-18 du même code qui prévoit que « *le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées (...) afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère [et] à la mise en valeur du patrimoine (...).* ». Les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene ont ainsi pu légalement prescrire, pour des considérations esthétiques ayant trait au respect de l'architecture traditionnelle, le recours au chaume pour les couvertures des chaumières de Brière identifiées, l'usage d'un tel matériau participant de l'aspect extérieur des constructions. Par ailleurs, les dispositions précitées du code de l'urbanisme n'autorisent pas les auteurs du PLUi à prescrire les caractéristiques précises du chaume à employer, de sorte que les requérants ne sont pas fondés à faire grief au plan attaqué de ne pas avoir spécifié plus avant ces caractéristiques. Le moyen tiré de ce que les auteurs du PLUi ne pouvaient légalement prescrire l'emploi du chaume sur les toitures des chaumières identifiées au règlement graphique doit, ainsi, être écarté.

6. A supposer que les prescriptions précitées du règlement du PLUi feraient peser sur les propriétaires des chaumières concernées une charge financière déraisonnable, compte tenu du coût du chaume, en comparaison avec d'autres types de matériau de couverture, et, comparativement à d'autres modes de couverture présentant une longévité très supérieure, de la fréquence de remplacement dudit chaume, eu égard à la faible qualité de certains chaumes, dont il n'est pas possible de s'assurer avant achat compte tenu de l'absence de labellisation et de traçabilité, l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que, s'il résultait de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles cette servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ces propriétaires supportent une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, ces propriétaires sollicitent une indemnisation.

7. Il ressort des pièces du dossier que pour déterminer les chaumières de catégorie 1 et de catégorie 2, les auteurs du PLUi se sont fondés sur un inventaire réalisé par le parc naturel régional de Brière, et non sur la seule carte annexée à la charte de ce parc, sur le document graphique «*Affirmer le paysage comme armature du projet d'éco-métropole / Orientations issues de la charte du PNrB* » du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de Nantes-

Saint-Nazaire identifiant sur le territoire de la Carene dix secteurs où il convient de préserver et valoriser les secteurs de chaumières et sur la volonté exprimée par les communes membres, notamment celle de Saint-André-des-Eaux, de voir l'ensemble des chaumières de leur territoire identifié. La circonstance que toutes les chaumières présentes sur le territoire du PLUi n'ont pas été identifiées au titre des dispositions de l'article 2.2.4 des dispositions générales du règlement précitées n'établit pas à elle seule une méconnaissance du principe d'égalité dès lors que la requérante n'établit pas que l'ensemble des chaumières de ce territoire présenteraient des caractéristiques architecturales telles que leur identification eut été nécessaire afin de garantir la sauvegarde du patrimoine briéron. La requérante n'établit pas que l'absence d'identification de certaines constructions couvertes de chaume au titre des chaumières à conserver serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des caractéristiques de ces constructions, au regard de l'objectif poursuivi de sauvegarde du patrimoine briéron. Enfin, la requérante n'établit pas ni même n'allègue que les chaumières non identifiées relèveraient de l'une des deux catégories susmentionnées. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de l'égalité de traitement doit, dans ces conditions, être écarté.

8. L'absence de conséquences réglementaires propre à la distinction entre les deux catégories de chaumières n'est pas constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation, cette distinction ayant pour objet et pour effet d'expliquer clairement aux propriétaires concernés que l'identification des chaumières au titre d'une obligation de maintien de la toiture en chaume ne se fonde pas seulement sur la date et les méthodes de réalisation des bâtiments mais également sur des caractéristiques architecturales communes. Par ailleurs, les auteurs du PLUi ne sont pas tenus de préciser, même pour des constructions identifiées au titre de la protection du patrimoine, si les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration sont également applicables en cas de reconstruction après sinistre. En outre, la circonstance que les « recommandations » portant sur la toiture des annexes aux chaumières identifiées seraient dépourvues de « portée normative » est sans incidence sur la légalité des dispositions de l'article 2.2.4 des dispositions générales du règlement du PLUi. Enfin, compte tenu de l'objet des dispositions en cause, portant sur les caractéristiques architecturales de bâtiments précisément identifiés, le défaut de dispositions spécifiques aux cas de division parcellaire est, en l'absence de tout lien avec cet objet, sans incidence sur la légalité de ces dispositions. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant les dispositions du règlement du PLUi relatives à la conservation des chaumières identifiées au règlement graphique doit ainsi être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que l'association des propriétaires de chaumières en Brière n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du 4 février 2020 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, qui n'a pas dans la présente instance la qualité de partie perdante, le versement d'une somme sur ce fondement. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions que la communauté d'agglomération présente également à ce titre.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de l'association des propriétaires de chaumières en Brière est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire présentées sur le fondement de l'article L. 761-1du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association des propriétaires de chaumières en Brière et à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.

Délibéré après l'audience du 2 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Durup de Baleine, président,
Mme Thomas, première conseillère,
Mme Milin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2023.

La rapporteure, Le président,

C. MILIN A. DURUP DE BALEINE

La greffière,

L. LÉCUYER

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique, en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,