

CAPRES-AUNIS
2, rue du Bois Doré
17139- Dompierre sur Mer
capres.aunis@gmail.com

Tours & Arcades - APPR
49, rue de Suède - Surcouf 1
17000- La Rochelle
appr.lr@orange.fr

À Mmes et/ ou MM. les
juges du Tribunal
administratif
15, rue de BLOSSAC
86000 – POITIERS

PAR TÉLÉRECOURS CITOYEN

Personne en charge du dossier :
Jean Hesbert
toursarcadesapprcapresaunis@gmail.com

Copie en LR + AR à Mairie de La Rochelle - 3, place de l'Hôtel de Ville, BP 1541, 17086 LA
ROCHELLE Cedex 02 (les décisions attaquées sont jointes en annexe);
Copie en LR + AR à la CDA de La Rochelle, 6, rue Saint Michel – CS 41287 – 17086 La
Rochelle Cedex 02 (les décisions attaquées sont jointes en annexe).

Copie simple par Internet
M. Brice BLONDEL, préfet de Charente-Maritime,

La Rochelle le 5 mars 2025

Désignation d'un représentant unique :

Pour se conformer aux dispositions des articles R*414-2 et R*751-3 du Code de Justice administrative, Caprè-Aunis accepte que Tours & Arcades – APPR soit désigné comme Représentant unique pour introduire la procédure devant Telerecours, la poursuivre et recevoir les notifications à l'adresse courriel suivante :

toursarcadesapprcapresaunis@gmail.com

Tours & Arcades – APPR
Lu et accepté
Claude Mossé
Président



Capres- Aunis
Lu et accepté
Pierre Rivaud
Président



Association pour la Protection
du Patrimoine Rochelais
49, rue de Suède
17000 LA ROCHELLE

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

Mesdames et Messieurs les magistrats,

TOURS & ARCADES – APPR et CAPRES-AUNIS, toutes deux associations de la loi de 1901, représentées par leurs présidents respectifs, vous prient de bien vouloir trouver ci-après leur requête en annulation pour excès de pouvoir se rapportant à la délibération de la Communauté d'agglomération de La Rochelle en date du 26 septembre 2024 (PJ1_ décision attaquée, ordre du jour n° 23, intitulée : *SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR) - APPROBATION DE LA MODIFICATION DU REGLEMENT DE LA ZONE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET PAYSAGER(ZPPAUP)*), qu'elles ont aussi contesté postérieurement par voie de recours gracieux déposé le 9 novembre 2024 auprès de la CdA de La Rochelle (PJ2_ décision également attaquée) lequel a été rejeté par Mme Fleuret-Pagnoux le 8 janvier 2025.

Recevabilité de notre recours contentieux en excès de pouvoir

Ces deux décisions que les Associations requérantes contestent sont envoyées simultanément avec le Recours contentieux.

La recevabilité de cette requête commune aux deux associations est donc examinée à l'aune de l'article R. 412-1 du Code de justice administrative, selon lequel : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2 [c'est-à-dire lorsqu'est attaquée une décision implicite de rejet d'une demande], de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation* ».

Par courrier en date du APPR-Tours & Arcades avec mention in fine de l'accord de Capres-Aunis ci-après dénommées « Les Requérantes » avaient déposé le 13 novembre 2024 auprès de la CDA et la mairie de La Rochelle avec copie au Préfet et à l'ABF une demande de recours gracieux (PJ3_ APPR Lettre de demande de recours gracieux) références CM/JH) (PJ4 Recommandé + AR à la CDA, 13 novembre 2024). Le Récépissé de la CdA du pli recommandé avec accusé de réception fait preuve de la bonne arrivée de ce pli. Il est daté du 15 novembre 2024(PJ 5 Retour du récépissé postal).

Cette demande de recours gracieux a été rejetée par la CdA par lettre datée du 8 janvier 2025 par la CdA (Référent M. Bély), expédiée par voie postale à Tours & Arcades- APPR, et présentée à Tours & Arcades le 11 janvier 2025.

c1

JP

Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 01/12/2023, 466579

Lorsque le requérant a formé un recours gracieux ou hiérarchique et exerce un recours contentieux consécutivement à son rejet, il appartient au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommandé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux ou hiérarchique, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet de ce recours administratif, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

Notre recours contentieux est accompagné de la délibération à caractère décisoire de la CdA et de sa décision de rejet du recours gracieux et récépissés postaux correspondants.

Exposé des faits et procédures :

L'élévation du présent recours est indissociable du très long processus poursuivi par la Municipalité de La Rochelle pour permettre la construction du nouvel hôpital sur le terrain du Parc des Expositions et ses alentours constituée en partie par des zones nature.

Le terrain de 7 ha choisi pour le porter s'avérait insuffisant afin de doter l'équipement de ses infrastructures annexes nécessaires (service d'oncologie par exemple) . C'est la raison pour laquelle la Municipalité a tenté d'asservir des terrains voisins classés N au PLUi et désignés Zone de Patrimoine Naturel – (ZPN) - pour y construire lesdites annexes ainsi qu'un parking silo, le site choisi à moins de 500 mètres de la Gare inscrite ISMH étant inondable et submersible (PJ6 Le site du parc des expositions pour accueillir l'Hôpital et le parking silo de 4 étages.)

Une partie de ce qu'il est commun d'appeler « Parking Jean Moulin » a déjà fait l'objet d'une telle appropriation, sauf à la Municipalité de démontrer le contraire.

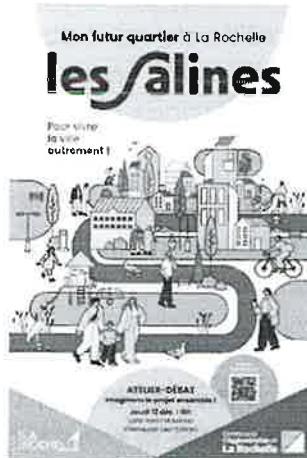
Le projet de l'Hôpital se voyant reporté sur d'autres lieux, la réutilisation des mêmes terrains protégés par le Règlement de la ZPPAUP se profile de nouveau au travers un projet de ZAC sur le terrain du Parc des Expositions dénommés Les Salines, pour construire un immense parking en silo. En effet le terrain du Parc des Expositions ne permettrait pas la construction de places de parkings suffisants pour permettre aux occupants des 700 logements prévus au projet Les Salines d'y garer leurs véhicules, mention étant faite que ce programme d'immeubles sans véhicules se veut au maximum écologique.

Mention est faite qu'un dépôt de recours gracieux a été déposé le 9 janvier 2025 par les deux associations requérantes dans le cadre de ce projet des Salines pour contester la mise en compatibilité de la décision de la CDA du ayant pour but de muter le zonage du Parc des Expositions vers un zonage UQ.

Projet de ZAC Les Salines / Mise en compatibilité n°4

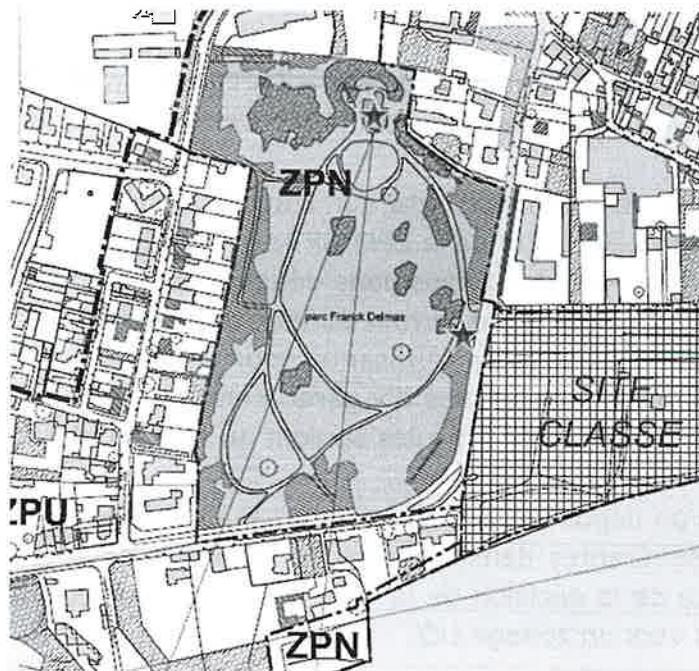
Dépôt de recours gracieux : demande d'annulation du vote des élus communautaires sur la question n°3 de la séance du 14 novembre 2024 ayant eu

pour objet « la mise en compatibilité n°4 par déclaration de projet portant sur la création d'une zone d'aménagement concertée sur le secteur des Salines à La Rochelle. »



Malgré l'abandon du projet de l'Hôpital la municipalité de La Rochelle n'a donc pas entendu arrêter ce projet de captation de terrains zonés ZPN.

Bien plus, par la modification du Règlement écrit de la ZPPAUP elle pourrait construire dans des conditions liées à un intérêt général sur **tous les terrains de La Rochelle zonés ZPN, ceci incluant parcs et jardins**, comme le Parc Franck Delmas ou le Parc Alsace-Gare dont elle a converti une partie en EVP alors que le Règlement de la ZPPAUP le classe ZPN.



Ca

Ph

C'est dire l'impact qu'aurait la modification de ce Règlement. La ZPPAUP de La Rochelle s'étend sur 975 hectares, alors que la commune en compte 2 843, soit un rapport de 34,29 % de la superficie.

Les ZPN identifiées dans le Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle sont nombreuses : La Faucherie, Les Crapaudières, Pampin, La Tour Carrée, Laleu, Port-Neuf, La Ferté, Le Moulin de Mireuil, L'Epine, Le Petit -Brouage, La Prée-Foyer, Le Margat, Les Marronniers, Coureilles, La Petite-Courbe. Les ZPN concernent également tous les parcs et jardins de la Ville de La Rochelle (hors PSMV), comme le Parc Franck Delmas, dont la cartographie figure ci-avant.

Le refus très appuyé négativement de la MRAe en 2021 dans le cadre du lancement d'une **première procédure** de dispense d'enquête environnementale (PJ7_ Décision MRAE n° MRAE 2021 DKNA 232 Dossier KPP - 2021- 11456 23 septembre 2021) a été relayé et réitéré dans le cadre d'une **deuxième procédure**) par le Rapport d'enquête publique du Commissaire enquêteur (PJ8_ Rapport enquête publique) et les Conclusions motivées et avis du Commissaire enquêteur Projet de modification n° 1 du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle (PJ9_ Conclusions motivées) terminant l'enquête publique accompagnant le lancement d'une seconde procédure dont Mmes et MM. les juges auront examiner la légalité.

La validation de ce projet de modification de l'écriture de la ZPPAUP à de cette **seconde procédure** a demandé l'intervention de la CLSPR de La Rochelle, de l'ABF et du Préfet de Région qui avait fait la DRAC son mandataire, voire même du CAUE qui légalement n'était pas requis de donner son avis (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) un organisme investi d'une **mission d'intérêt public**, ayant pour objectif de promouvoir la **qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement** dans le territoire départemental) a même avancé M. le Maire. Aucun secours n'est parvenu de leur part pour empêcher la désacralisation des ZPN face à des projets d'équipement général allant bien au-delà de constructions autorisées pour des activités générales ou même interdisant toute construction.

Pas même de la part du Préfet de la Charente-Maritime au titre du Contrôle de légalité, saisi expressément le 12 octobre 2022 par l'Association Patrimoine Environnement au sujet des délibérations prescriptives de la Ville et de la CdA (PJ25_Lettre au Préfet du 12 10 2022 Patrimoine Environnement).

Première procédure devant la MRAe

La Communauté d'agglomération de La Rochelle (CdA) avait par une délibération du 29 janvier 2013 (PJ9_) esquisonné la volonté et la nécessité d'une actualisation réglementaire devant permettre la mise en place d'une Aire de mise en valeur du patrimoine (AVAP) se substituant à sa ZPPAUP créée le 18 juin 2009. Les ZPPZUP allaient être frappées de caducité par le législateur. Ce travail de mise à jour du Règlement de la ZPPAUP n'a eu

cependant aucune suite.

En effet, comme pour bien des Communes, le temps a joué en faveur de la CdA, de La Rochelle. Les ZPPAUP créés avant le 8 juillet 2016 sont devenues de plein droit des Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR) par le fait de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Le dossier concernant un réexamen du Règlement de la ZPPAUP mise en place le 18 juin 2009 a ressurgi en effet le 23 juillet 2021 quand la CdA de La Rochelle plutôt que de décider seule de réaliser une enquête environnementale (Code de l'urbanisme R* 104-33 alinéa 1), soumit pour avis conforme à la MRAe (Mission régionale d'Autorité environnementale) (Code de l'urbanisme R* 104-33 alinéa 2) dans le cadre d'un examen au cas par cas, la **révision** (sic) du SPR et l'élaboration d'un plan de valorisation du patrimoine (PVAP) avec un but concret affirmé : celui de la construction du nouvel hôpital (PJ10 Révision SPR et élaboration PVAP 2021 07 23 Lettre de Grau à MRAE) et (PJ11 Notice explicative de M. Grau à MRAE 2021 07 23). A la page 2 de la notice explicative accompagnant la demande à la MRAe se trouvait mentionné le projet du futur Hôpital :

c) Projet de nouvel hôpital

La construction du nouvel hôpital est prévue sur le site de l'actuel parc des expositions. Concomitamment à ce projet, est également prévue la construction d'un parking silo d'environ 1100 places au lieu et place de l'actuel parking relais Jean Moulin afin de satisfaire en partie aux besoins en matière de stationnement de ce grand équipement.

De plus, sur un plan général, cette Notice explicative établissait page 2, de manière parfaite la corrélation existante entre les ZPN de la ZPPAUP et les zonages N figurant au PLUi. On peut dire ainsi que la préservation des Zones de Patrimoine Naturel se trouvait en principe parfaitement déclinée dans le PLU.

Présence de zones agricoles ou naturelles protégées, ou de zones forestières	Oui	Zones de Patrimoine Naturel du SPR (ex-ZPPAUP) Zonages N du Plan Local d'Urbanisme intercommunal
--	-----	---

La MRAE rejeta le 23 septembre 2021 par Avis n° KPP 2021-11459 avec une vigueur inaccoutumée le dossier d'auto-évaluation présenté par la CdA de La Rochelle (PJ7, déjà nommée) qui visait à la dispenser d'une évaluation environnementale. La MRAE écrivit : « Considérant que la construction de l'hôpital et d'un parking à proximité desservant celui-ci se situe partiellement en zone de protection naturelle (ZPN) du site patrimonial remarquable ; que ce zonage ne permet pas la construction de tels équipements ». Considérant que la construction de l'hôpital et d'un parking à proximité desservant celui-ci se situe partiellement en zone de protection naturelle (ZPN) du site patrimonial remarquable ; que ce zonage ne permet pas la construction de tels équipements ;



Deuxième procédure, base article 112 loi LCAP

La CdA de La Rochelle n'a pas jugé nécessaire de remédier aux imperfections de la confection de son premier dossier. Elle a contourné l'obstacle qu'élevait la MRAe en lançant en substitution de la première procédure une nouvelle dont la loyauté et la légalité sont vivement contestées dans le présent recours.

Elle s'y dispensait d'enquête environnementale, car de la nécessité d'une révision qui soudainement n'avait plus lieu d'être, elle ne demandait plus que la modification du Règlement de la ZPPAUP en avançant l'anodinité des changements attendus.

La DRAC, selon la Ville et la CdA par ce qu'en a écrit Mme Fleuret-Pagnoux PJ2 déjà nommée), mais aucun écrit ne le prouve, « jugeant que l'élaboration envisagée en 2021 d'un PVAP et la révision du site patrimonial remarquable ex ZPPAUP à **court terme** n'était pas opportune » aurait conseillé la Ville de La Rochelle d'engager une procédure alternative basée sur l'article L633-1, III du Code du patrimoine : « *Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine peut également être modifié lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale de ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces¹. La modification est prononcée, après enquête publique, consultation de l'architecte des Bâtiments de France puis accord de l'autorité administrative, par délibération de l'organe délibérant de l'autorité mentionnée au premier alinéa du même II* ».

La Ville et la CdA de La Rochelle arguaient désormais d'une impérieuse nécessité de faire évoluer l'écriture du Règlement de la ZPPAUP « afin de clarifier et d'harmoniser certaines dispositions réglementaires de la Zone de Patrimoine Naturel (ZPN) ».

Cette seconde procédure, mettait en œuvre la consultation le 13 janvier 2023 pour avis de la CLSPR, la réalisation d'une enquête publique, l'avis du Conseil municipal et le vote des Conseillers communautaires, l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France et celui du Préfet de Région (Code du Patrimoine, art L633-I-III). La procédure est apparue comme particulièrement complexe, puisqu'il a fallu recueillir par deux fois le Conseil municipal de La Rochelle d'abord pour avis favorable de **prescription** puis pour avis favorable **d'approbation**, et aussi celui de la CdA pour **prescription** (acte décisionnaire) puis pour **approbation** (acte décisionnaire) avec **confirmation** de la connaissance du Rapport et des Conclusions totales négatives du Commissaire-enquêteur car la CdA a eu la compétence urbanisme de la Ville transférée à son profit, conformément à la loi ALUR.

Pour bien comprendre le déroulement de la procédure n°2 qui s'est déroulée entre 2022 et 2024, plusieurs textes et faits sont à prendre en considération.

¹ Même formulation que celle de l'article 112 de la Loi LCAP du 7 juillet 2016 qui permet de modifier le règlement d'une ZPPAUP lorsqu'il n'est pas porté atteinte à ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces.

A.- La première délibération du Conseil municipal pour prescription du 12 septembre 2022 (avis préalable, à caractère préparatoire), votée à l'unanimité, les élus d'opposition ayant été pris par surprise et probablement moins attentifs car il s'agissait de recueillir un AVIS, compte-tenu de la compétence d'urbanisme déléguée à la CdA.(PJ12_Délibération du Conseil municipal 12 septembre 2022).

Objet : Délibération n° 09- Site patrimonial remarquable (SPR). Prescription de la modification du Règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager – Avis du Conseil municipal **avant délibération du Conseil communautaire** de la CdA de La Rochelle.

La délibération a été votée dans les conditions qui suivent : « *En conséquence, il est proposé au Conseil municipal [...], d'exprimer un avis favorable sur la prescription de la modification du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle, devenue Site Patrimonial Remarquable, par le Conseil communautaire de la CdA* ».

B. - La première délibération du Conseil communautaire pour prescription du 29 septembre 2022, votée favorablement (acte administratif préparatoire), malgré une forte opposition, présentant le projet comme légitimé par l'adoption qu'en avait fait le Conseil municipal en A (PJ13_CDA délibération 2022 09 22).

Objet : n° 5, La Rochelle, Site patrimonial remarquable (SPR). Prescription de la modification du Règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP).

La délibération a été votée dans les conditions qui suivent : « *Après délibération, le Conseil communautaire décide : - de prescrire la modification du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle, devenue Site Patrimonial Remarquable* ».

C'est cette première délibération du Conseil communautaire qui mentionne l'exigence du déroulé d'une enquête publique sur la base de l'article 112 de la loi LCAP dans les formes prévues au chapitre III du titre II du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

Cette délibération décidait le lancement d'une enquête publique intimement liée à la problématique de la construction du nouvel hôpital : « Cela afin d'autoriser explicitement les équipements d'intérêt général dans la ZPN et de mener à bien la réalisation du futur centre hospitalier de La Rochelle ».

Le rapporteur M. Grau a tenté d'expliquer aux Conseillers communautaires les raisons pour lesquelles ce projet « TRES **TECHNIQUE** » était proposé à leur avis [VOIR NOTE INFRAPAGINALE n° 2, commençant page 8 et se continuant page 9].

Une très forte minorité a pu voter « contre », mieux informée de la teneur du processus. Résultats du vote : nombre de votants, voix pour 45, voix contre 27. Nota : Mme Mariel (Ecologiste) absente pour maternité a donné pouvoir à M. Soubeste (Ecologiste) qui vote favorablement avec la majorité de M. le maire-président².

² M. Grau Verbatim You Tube Hôpital, séance du 29 septembre 2022, débute à 4 heures 41 fin 4 heures 45.

Cette délibération (PJ13_ précitée) a été biaisée par le fait que **le procès-verbal ne reflète pas avec vérité** ce qui a été dit par M. Grau et enregistré sur You Tube.

C. - La délibération du 13 janvier 2023 de la Commission locale du site patrimonial de La Rochelle, donnant avis favorable, moins une abstention, en faveur de la modification

Il est demandé que les Conseillers communautaires approuvent la proposition de texte dans les conditions suivantes : Le règlement applicable dans cette zone comporte en effet une incohérence entre l'article 1.1 « localisation et objectif » et l'article 1.2 « occupation du sol soumise à conditions spéciales » : l'article 1.1 n'admet les activités liées à l'intérêt général que dans les seuls espaces maritimes ; l'article 1.2, quant à lui, autorise les constructions nécessaires au développement d'une activité d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes. Aussi, il est nécessaire de modifier ces dispositions afin de les harmoniser et d'autoriser clairement en ZPN les équipements d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes.

M. Grau prend la parole :

« Il ne s'agit pas d'acter, il s'agit de lancer la procédure contrairement à ce que certains laissent entendre parfois qui va durer au moins un an sinon plus d'un an et demi avec l'association de l'ABF, avec l'enquête publique, l'avis du préfet, l'accord du préfet de région, bref beaucoup de temps et beaucoup de débats pour acter cette possibilité afin d'harmoniser ces dispositions du patrimoine naturel ZPN (Zone de patrimoine naturel). On lance simplement une procédure tout simplement pour faciliter l'installation ultérieure de l'hôpital puisqu'il y a deux articles qui ne sont pas très cohérents (à peine audible) l'article 1.1 localisation et objectif n'admet les activités liées à l'intérêt général que dans les seuls espaces maritimes; 1.2, occupation du sol soumise à conditions spéciales quant à lui, autorise les constructions nécessaires au développement d'une activité d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes.

Aussi, il est nécessaire de modifier ces dispositions afin de les harmoniser et d'autoriser clairement en ZPN les équipements d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes.

*Donc en fait, ce que l'on sait c'est que nous avons un accord sur ce fait (?) de manière extrêmement serrée de la DRAC notamment. Nous sommes dans une **modification de la ZPPAUP** contrairement à ce que certains disent un peu partout . **Il n'y a pas besoin d'une évaluation environnementale et même on est allé un peu loin dans notre rédaction à nous sur la ZPPAUP**, puisque la ZPPAUP protège les espaces naturels mais n'a pas vocation à décrire les droits à construction. Donc, l'article tel qu'il était rédigé n'avait pas lieu d'être. Il lit : c'est une servitude qui n'avait pas à designer la désignation (sic) des sols. Voilà, que dire de plus sinon que la procédure a été lancée par le Conseil municipal de La Rochelle et par la Communauté d'agglomération de La Rochelle que le travail se fait en accord et en commun avec la DRAC. **J'ai sous les mains des mails de la DRAC qui prouvent que cette erreur et incohérences ont été relevées il y a cinq ans au moment où le choix [de la localisation] de l'hôpital avait été fait avec une réflexion sur la question des parkings.** Pour rassurer tout le monde, si l'on avait envisagé une diminution de la ZPN, on serait soumis à une révision et non à une modification. J'espère que j'ai été assez clair sur ce sujet très technique ».*

Et voici la retranscription officielle : PV_CC_29/09/2022_96

M. GRAU précise que la délibération ne vise pas à acter la modification du règlement de la ZPPAUP de La Rochelle, mais à lancer une procédure qui durera un an et demi en association avec l'ABF, avec une enquête publique et l'accord du Préfet de Région. La procédure a été lancée par le Conseil municipal de La Rochelle puis par le Conseil communautaire. Le travail a lieu en commun et en accord avec la DRAC. Les incohérences du règlement ont été relevées cinq ans plus tôt lors du choix de l'hôpital. Un groupe de travail avec l'hôpital, l'ABF et le CAUE mène une réflexion sur les parkings. Si une diminution de la zone de patrimoine naturel (ZPN) avait été envisagée, le règlement de la ZPPAUP serait soumis à une révision et non pas à une modification.

du Règlement de la ZPPAUP. Le rapporteur en était Mme Fleuret-Pagnoux.

Cette réunion où la CLSPR a été sollicitée pour avis est entachée de vices de forme et de procédure (PJ 14_ Avis de la CLSPR du 13 janvier 2023).

D. - **Enquête publique** se déroulant du 25 septembre 2023 au 11 octobre, prorogée à la demande du Commissaire enquêteur au 26 octobre 2023.

« Par arrêté du 28 août 2023, le président de la Communauté d'agglomération de La Rochelle prescrit l'enquête publique portant sur le projet de modification n° 1 de la ZPPAUP de La Rochelle. Cette procédure a pour but de faire évoluer les Règlement de la ZPPAUP afin de clarifier et d'harmoniser certaines dispositions réglementaires de la Zone de Patrimoine Naturel (ZPN) ».(PJ15_ Avis d'enquête publique).

Le projet de construction de l'Hôpital se voyant de plus en plus entravé (annulé le 5 octobre 2023), ce motif n'apparaît plus.

Rappelons que ledit motif figurait dans le « chapeau » de la délibération du Conseil municipal du 12 septembre 2022 ainsi que dans celle de la CDA du 22 septembre 2022, avec le libellé suivant : « Cela afin d'autoriser explicitement les équipements d'intérêt général dans la ZPN et de mener à bien la réalisation du futur centre hospitalier de La Rochelle ».

Les conclusions motivées et avis du commissaire enquêteur remises le 25 novembre 2023 sur le projet de modification n°1 du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle ont été défavorables (PJ16_ Conclusions motivées modification ZPPAUP LA_ROCHELLE, - PJ17_ rapport enquête et conclusions motivées modification ZPPAUP LA ROCHELLE). Le Commissaire enquêteur a largement partagé les inquiétudes du public (près de 200 observations, toutes négatives) et a relevé plusieurs faiblesses juridiques dans l'argumentation de la Ville et de la CdA.

Au milieu de l'enquête publique son objet s'est trouvé transformé, puisque le projet de construction de l'Hôpital pour lequel la modification du Règlement de la ZPPAUP n'avait plus lieu d'être.

Le Commissaire-enquêteur décida le 4 octobre 2023 de faire mettre plusieurs documents nouveaux à la disposition du public dont l'absence avait été déclarée criante par celui-ci et ne permettait pas de juger de la pertinence de la procédure :

Avec justesse, il a permis le 4 octobre 2023 au milieu de l'enquête :

1°- De compléter la délibération du Conseil municipal précitée par sa présentation sous la forme de Procès-verbal, ce qui permet d'éclairer les débats, (PJ12 précité).

2°- D'inclure la délibération du Conseil communautaire du 29 janvier 2013 sur les modalités de transformation de la ZPPAUP de La Rochelle en AVAP, ledit document **écartant toute urgence de révision du Règlement de la ZPPAUP, et toute référence à un hiatus entre les zones maritimes et agricoles avec la nécessité de protéger en général les zones patrimoniales naturelles**, comme le prouve la formulation qui suit : «*Aussi, le*

Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle a décidé, par délibération en date du 29 janvier 2013, de la mise à l'étude de la révision de la ZPPAUP de La Rochelle en vue de la création d'une AVAP. La ZPPAUP de La Rochelle étant relativement récente (2009), la révision porte essentiellement sur la mise en cohérence du document avec le nouveau contexte législatif et réglementaire. Elle sera également l'occasion :

- de porter un regard critique sur certains aspects réglementaires et d'améliorer le dispositif existant par l'apport de précisions et de compléments,*
- d'adapter le document aux évolutions du contexte local (prise en compte du risque de submersion marine, nouveaux projets communaux,)».*

3°- D'adjoindre la lettre de la CDA adressée à la MRAE de Bordeaux le 23 juillet 2021, portant projet de révision du Site Patrimonial Remarquable (SPR) ex ZPPAUP de La Rochelle et de l'élaboration d'un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP), et la réponse négative et cinglante de la MRAE le 23 septembre 2021 statuant au cas par cas, refusant la construction d'éléments sur les Zones de Patrimoine Naturel dans et à côté du Parc des Expositions [PJ7_ précitée, Rappel : Première procédure].

Cependant, un document important faisait encore défaut : Une note qui aurait pu être remise aux participants préalablement à la délibération de la CLSPR, pour vérifier que c'est sciemment que tous ses membres présents avaient eu pleine connaissance de l'affaiblissement du dispositif de protection de la nature en votant favorablement pour un tel texte. Un tel document n'a jamais existé.

L'enquête sur la base d'un rattachement au Code de l'environnement l'article L123-9, celui-ci étant compris dans une section dénommée : Enquêtes publiques relatives aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement (Articles L123-1 à L123-18) a été prorogée de 15 jours, sans que ces 15 jours [alinéa 3], permettent la mise sur pied d'une réunion d'information et d'échange « *Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, dans les conditions prévues au I de l'article L. 123-10 ».*

Les observations les plus pertinentes et synthétique proviennent de Nature Environnement où il est démontré que le discours de la Ville et de la CdA qui portent sur la forme, impactent profondément le fond (PJ18_Dépôt des observations par Nature Environnement n°76).

E.- Abandon du projet de construction de l'Hôpital sur le site du Parc des Expositions s'étendant en partie sur un terrain classé Zone de Patrimoine Naturel.

Jean-François Fountaine, maire et président de la Communauté d'agglomération de La Rochelle, a annoncé la nouvelle ce jeudi 5 octobre devant le bureau communautaire : le projet de transfert de l'hôpital sur le site de l'ancien parc des expositions est officiellement abandonné (Journal Sud Ouest Publié le 05/10/2023 à 18h59).

F. – Un **Avis favorable de l'Architecte des Bâtiments de France**, faisant même état des observations du public défavorables déposées pendant l'enquête publique et même des Conclusions dans le même sens de la Commissaire-enquêtrice a été donné le 25 avril 2024 : « *Après avoir pris connaissance du dossier, du rapport de l'enquête publique organisée du 25 septembre au 26 octobre 2023, des conclusions émises par la Commissaire enquêteur, je vous informe que j'émets un avis favorable à ce dossier* »(PJ19_ Avis favorable Préfet et ABF).

Une lettre de protestation a été envoyée le 25 novembre à Mme Daty ministre de la Culture pour lui marquer toute l'indignation que suscite la délivrance de cet avis favorable, destructeur de la protection environnementale (PJ20_Lettre à Mme Daty 24 novembre 2024).

Cet ABF a quitté La Rochelle en septembre 2025 et a été muté à l'UDAP de Cahors.

G. – Un **Avis favorable non motivé du préfet de Région** relayé par la directrice régionale des affaires culturelles (DRAC) à Bordeaux a été donné le 29 avril 2024.

Le document se lit comme suit : « *L'examen du dossier n'appelle aucune observation de ma part. Par conséquent, je donne mon accord pour la modification de la ZPPAUP de La Rochelle* » »(PJ19_ Avis favorable Préfet et ABF).

H.- **Deuxième passage devant le Conseil municipal** de La Rochelle pour avis d'approbation le 1^{er} juillet 2024 (finalisation).

Objet : Délibération n° 22- Site patrimonial remarquable (SPR). Approbation Prescription de la modification du Règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager – Avis du Conseil municipal avant délibération du Conseil communautaire de la CdA de La Rochelle.

La Ville a mentionné les avis favorables de l'Architecte des Bâtiments de France et du Préfet 10 élus ont voté « contre ». Un s'est abstenu sur 44 votants.

Malgré l'avis défavorable émis par la Commissaire-enquêtrice, la Ville a passé outre.

Le Procès-verbal démontre une argumentation chaotique de M. Dardenne, délégué à l'urbanisme (voir infra, légalité interne n°4).

I.- Deuxième passage pour approbation pour finalisation devant la CdA de La Rochelle, le 28 septembre 2024.

Objet : n° 23 La Rochelle, Site patrimonial remarquable (SPR). Approbation Prescription de la modification du Règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP).

Malgré l'avis défavorable émis par la Commissaire-enquêtrice, la CdA a passé outre.

Sur le plan formel, compte tenu de l'avis défavorable du Commissaire-enquêteur, la

délibération pour approbation a déclaré dans le même vote, confirmer la nécessité de modifier le Règlement de la ZPPAUP, conformément à l'article L 123-16 du Code de l'environnement et de l'approuver.

La Cda a mentionné aussi les avis favorables de l'Architecte des Bâtiments de France et du Préfet.

Les élus font part de leur perplexité quant au fait que l'avis du Commissaire-enquêteur n'ait pas été suivi, face à des termes « très techniques ».

M. ALGAY fait savoir que les élus de son groupe ont été au départ très mal à l'aise à l'idée d'aller contre l'avis d'un commissaire-enquêteur, d'autant qu'à l'échelle de la commune, aller contre un tel avis entraîne des procédures importantes et qu'il s'agit de termes très techniques. De nombreux élus de son groupe vont voter contre. M. GRAU a sûrement raison, mais il faut que Mme FLEURET-PAGNOUX l'écrive.

Capacité et intérêt à agir des deux associations

TOURS & ARCADES

Capacité à agir du président de l'association Tours & Arcades – APPR :

Article 11 des statuts de 2015 de TOURS ET ARCADES - ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ROCHELAIS (T&A-APPR)-(PJ23_Statuts TOURS & ARCADES- APPR)

Le Conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes ou opérations permis à l'association et qui ne seraient pas réservés à l'assemblée générale [...] ? Il autorise les actions en justice mais pourra chaque année après la tenue de l'assemblée générale, déléguer pour une année, ce pouvoir au seul président qui en rendra compte aux administrateurs.

En vertu de l'article 11 de ses statuts, le Conseil d'administration de Tours & Arcades- APPR dûment convoqué le 21 octobre 2024 a porté à son ordre du jour la résolution suivante et l'a votée à l'unanimité - (PJ24_Délibération du CA) :

« Autorisation à donner à son président, M. Claude Mossé de prendre tous actes de manière à porter la résolution n° 23 de la Communauté d'agglomération de La Rochelle du 26 septembre 2024 : votes pour 47 ; trois abstentions et 23 votes contre, ayant pour objet SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR)- APPROBATION DE LA MODIFICATION DU REGLEMENT DE LA ZONE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET PAYSAGER (ZPPAUP), Rapporteur M. GRAU, devant la juridiction administrative ».

Observation est faite de ce que cette action sera précédée d'une nouvelle tentative de règlement à l'amiable qui sera sollicitée auprès de la mairie par

le dépôt d'un recours gracieux.

En cas d'échec de cette tentative de recours gracieux, de manière explicite ou implicite l'action de Tours & Arcades-APPR diligentée par son président sera portée devant le tribunal administratif de Poitiers.

Il existera la possibilité d'interjeter appel devant la Cour administrative de Bordeaux. Le recours pourra encore être examiné par le Conseil d'Etat ;

La possibilité d'interjeter appel devant la cour administrative de Bordeaux n'étant pas possible du fait du classement de La Rochelle en zone tendue, le recours pourra être examiné par le Conseil d'Etat.

Le CA ayant été dûment informé a donné son accord au président pour pourvoir en tant que de besoin et ester en justice ».

Intérêt à agir de l'association Tours & Arcades – APPR

Le présent recours s'inscrit parfaitement dans l'objet social de l'association (Pièce n° 7 précitée),

L'article 1^{er} des statuts est ainsi rédigé :

Cette association a pour but de veiller à la protection du patrimoine historique bâti et non-bâti de La Rochelle, par tous moyens, recherche de la concertation avec les élus locaux qu'avec les intervenants privés afin de susciter les mesures nécessaires à la sauvegarde et à la mise en valeur de la ville, de veiller à sa protection et sa défense.

Elle a également pour but, sur toute l'agglomération rochelais, l'étude des projets d'urbanisme et d'environnement et d'agir par les mêmes moyens sur toute question liée à leur définition, protection, sauvegarde et mise en valeur de ses sites et paysages, le respect en général des règles de protection des sites urbains bâtis et de leur environnement comme de la qualité de vie.

Conclusion :

Aucun moyen ne serait être soulevé ni par la CDA de La Rochelle, ni par la ville de La Rochelle, déniant à Tours & Arcades-APPR la capacité d'ester en justice dans le présent litige ni contester son intérêt à agir.

CAPRES AUNIS

Capacité à agir du président de l'association Capres -Aunis

ARTICLE 11 - CONSEIL D'ADMINISTRATION

L'association est dirigée par un conseil de 6 à 8 membres adhérents maximum,

élus pour quatre années par l'assemblée générale. Les membres sont rééligibles. Le conseil étant renouvelé par moitié, tous les deux ans, les membres sortants sont désignés par tirage au sort, la première fois. En cas de vacances, le conseil pourvoit provisoirement au remplacement de ses membres. Il est procédé à leur remplacement définitif par la plus proche assemblée générale. Les pouvoirs des membres ainsi élus prennent fin à l'expiration du mandat des membres remplacés. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par an, sur convocation écrite ou dématérialisée (par courriel ou autre) du président, ou à la demande de la majorité de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Tout membre du conseil qui, sans excuse, n'aura pas assisté à quatre réunions sera considéré comme démissionnaire.

ARTICLE 12 – LE BUREAU

Le conseil d'administration élit parmi ses membres, un bureau composé de cinq membres au maximum. Nul ne peut cumuler les fonctions de président ou présidente et de trésorier ou trésorière.

Les fonctions, attributions et pouvoirs respectifs des membres du bureau sont précisés dans le règlement intérieur.

Règlement intérieur adopté par l'assemblée générale constitutive du 15 avril 2019.

Article IV

Le conseil d'administration est compétent pour gérer et administrer l'association et notamment :

Mettre en œuvre la politique définie par l'assemblée générale,
Se prononcer sur l'admission ou l'exclusion des membres de l'association,
Préparer le budget prévisionnel, décider de la création éventuelle ou de la suppression d'emplois salariés,
Autoriser des dépenses qui n'auraient pas été prévues dans le budget prévisionnel,
Convoquer les assemblées générales et déterminer leur ordre du jour,
Elire les membres du bureau et contrôler leur action,
Décider de l'ouverture des comptes bancaires et des délégations de signature,
Arrêter les comptes de l'association qui seront soumis à l'approbation de l'assemblée générale et proposer l'affectation des résultats,
Arrêter les projets qui seront soumis à l'assemblée générale,
Décider d'engager une action en justice au nom de l'association.

En conséquence :

Délibération du Conseil d'administration de CAPRES-AUNIS du 4 février 2025

Le président du Conseil d'administration, Pierre Rivaud, conformément aux statuts de

l'association du 15 avril 2019 et à l'article 4 de son Règlement intérieur adopté par l'Assemblée générale constitutive en même date, dûment habilité par la présente délibération de ce jour, est autorisé à déposer un recours contentieux en excès de pouvoir auprès du tribunal administratif de Poitiers pour obtenir l'annulation de la délibération n° 23 de la Communauté d'agglomération de La Rochelle du 26 septembre 2024 autorisant la modification de l'écriture du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle qui permettrait la construction d' « équipements d'intérêt général », ce libellé remplaçant « 'activités d'intérêt général » dans les Zones de Patrimoine Naturel autres que maritimes.

Observation est faite que le recours gracieux déposé le 13 novembre 2024 par Tours & Arcades -APPR, co-signé par Capres-Aunis, auprès de la Communauté d'agglomération de La Rochelle s'est vu rejeté le 8 janvier 2025 par Mme Marylise FLEURET-PAGNOUX, 12ème vice-présidente de la CDA de La Rochelle, chargée de l'Urbanisme patrimonial et sites patrimoniaux remarquables, conseillère municipale de la ville de La Rochelle

Signatures

Pierre Rivaud, président

Intérêt à agir

Statuts : Article II

ARTICLE 2- OBJET

Cette association a pour objet de protéger, de conserver et de restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux écologiques et agricoles, l'eau, l'air, les sols, les sites, les paysages et le cadre de vie, de lutter contre les pollutions et nuisances, contre l'aliénation des chemins ruraux et de randonnée, de promouvoir la découverte et l'accès à la nature et, d'une manière générale, d'agir pour la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire et de l'urbanisme ainsi que de défendre en justice l'ensemble de ses membres.

Elle exerce son action principalement sur la commune de Dompierre sur Mer et en Aunis, mais elle peut exercer son action partout en France pour des faits de portée générale. Ses actions sont empreintes d'un esprit de stricte neutralité vis-à-vis des formations politiques ou confessionnelles.

Les moyens d'action de l'Association sont tous ceux autorisés par la loi, qui permettent de concourir à la réalisation des buts précités, notamment : la sensibilisation du public aux caractéristiques écologiques et patrimoniales par des réunions et des campagnes publiques, la publication de bulletins d'information, la découverte des milieux naturels, la participation aux actions publiques en matière d'environnement, les actions en justice.

Conclusion :

Aucun moyen ne serait être soulevé ni par la CDA de La Rochelle, ni par la ville de La Rochelle, déniant à Capres-Aunis la capacité d'ester en justice dans le présent litige ni contester son intérêt à agir.

PLAISE AU TRIBUNAL
DISCUSSION ET EXPOSE DES MOYENS

Selon la classification établie par Laferrière (Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^{ème} éd.1887, t. 2, p.496 et s.), les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir peuvent être répartis en quatre catégories, qui se regroupent au sein de deux causes juridiques qui relèvent, l'une, de la légalité externe, l'autre, de la légalité interne de l'acte.

Hommage est rendu à Mme Mariane Azario, Commissaire-enquêtrice pour sa compétence, sa rectitude et son sérieux dans l'accomplissement de la mission qui lui avait été dévolue par le Tribunal administratif de Poitiers.

Ni la Ville de La Rochelle, ni la CdA de La Rochelle n'ont voulu tenir compte de l'avis défavorable rendu par la Commissaire-enquêtrice développé dans son Rapport et Conclusions motivées rendu le 25 novembre 2023³.

Moyens de légalité externe

1^o- Une modification substantielle de l'objet de la procédure de modification du Règlement de la ZPPAUP entre sa phase de prescription devant le Conseil municipal et la CdA et sa phase d'approbation devant les mêmes instances.

Nous nous concentrerons d'abord sur les textes soumis au vote des Conseillers communautaires.

Le 29 septembre 2022, le projet de prescription de modification était présenté comme suit

³ Madame Azario ayant signé au bas de son Rapport « Commissaire-enquêteur », nous nous tiendrons à respecter ce choix ;

aux Conseillers communautaires :

n° 05

LA ROCHELLE - SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR) - PRESCRIPTION DE LA MODIFICATION DU REGLEMENT DE LA ZONE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (ZPPAUP)

Rapporteur : M. GRAU

Le règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) de La Rochelle doit évoluer afin de clarifier et d'harmoniser certaines dispositions réglementaires de la Zone de Patrimoine Naturel (ZPN). Cela afin d'autoriser explicitement les équipements d'intérêt général dans la ZPN et de mener à bien la réalisation du futur centre hospitalier de La Rochelle. La présente délibération a pour objet de prescrire le lancement d'une procédure de modification du règlement de la ZPPAUP de La Rochelle.

Il ne fait pas de doute qu'en 2022, la prescription de modification du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle, d'une part concernait le régime applicable aux Zones de Patrimoine Naturel et par ailleurs permettait **spécifiquement** de mener à bien la réalisation de l'« équipement d'intérêt général » constitué par le réalisation du futur centre hospitalier de La Rochelle.

Le 26 septembre 2024, le projet d'approbation de modification du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle soumis à la CdA s'il continuait à porter sur la modification de l'écriture du Règlement de la ZPPAUP faisait disparaître toute référence à la construction de « l'équipement d'intérêt général » que constituait le futur hôpital.

n° 23

SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR) - APPROBATION DE LA MODIFICATION DU REGLEMENT DE LA ZONE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (ZPPAUP)

Rapporteur : M. GRAU

A l'occasion d'études, il a été mis en évidence que le règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) de La Rochelle comportait une incohérence d'écriture concernant les dispositions applicables à la Zone de Patrimoine Naturel (ZPN). Aussi, afin de clarifier et harmoniser ces dispositions, une procédure de modification du règlement de la ZPPAUP a été engagée par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle (CdA) pour préciser la règle et supprimer l'incohérence d'écriture réglementaire constatée.

La procédure de modification réglementaire s'est déroulée selon la réglementation en vigueur. L'enquête publique a notamment fait l'objet d'une participation conséquente et la commissaire enquêteur a émis un avis défavorable sur le projet de modification du règlement.

Cependant, compte tenu de l'avis favorable de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) et l'accord du Préfet de Région, la CdA souhaite approuver cette procédure, la Commune de La Rochelle s'étant préalablement exprimée favorablement sur ce projet d'approbation.

Aussi, la présente délibération a pour objet de motiver et de confirmer la nécessité de modifier le règlement de la ZPPAUP conformément à l'article L.123-16 du Code de l'environnement et de l'approver.

L'abandon du projet de l'Hôpital fin 2023 aurait dû entraîner *ipso facto* l'arrêt de la procédure de modification du Règlement de la ZPPAUP. Le fait de poursuivre la procédure

pour approbation après l'avoir prescrite alors que l'objet pour lequel elle a été conçue devait signifier son abandon.

La CdA dans ses considérants s'en défendra en portant alors la nécessité de modification sur toutes les Zones de Patrimoine Naturel (PV CC 26 09 2024, 91/117).

Considérant que le projet de modification du règlement concerne toutes les ZPN de la ZPPAUP de La Rochelle, et pas uniquement celle aux abords du site du parc des expositions, site initialement envisagé pour le futur centre hospitalier,

Considérant que l'abandon du projet d'hôpital sur le site du parc des expositions est sans incidence sur la nécessité de mettre en cohérence les dispositions réglementaires de la ZPN,

Il est clair qu'une approche non-partisane du projet de délibération ne pouvait que conduire à se poser ces questions de disparition d'objet, que la complexité de la présentation pour approbation avait pour but de gommer.

M. COUPEAU note qu'une enquête publique a eu lieu. Les Rochelais se sont exprimés par la voix de 190 citoyens. Le devoir d'un élu est de prendre en compte cette expression citoyenne. Les élus du groupe Le Renouveau vont donc voter contre cette délibération pour rester cohérents avec leur vote en Conseil municipal. L'avis défavorable portait sur un manque de lisibilité du projet pour le public, une incompréhension, car le lien réalisé avec cette procédure et l'ex-projet du centre hospitalier n'a plus lieu d'être, car le futur hôpital ne sera plus sur ce site, ce qui pour le public « donne un sentiment d'incompréhension et de défiance » concernant la justification de ce projet de modification. Il s'agit d'une délibération très technique ; les élus de son groupe ne comprennent pas tout. Ils vont donc suivre la conclusion et la préconisation de la commissaire-enquêtrice en matière d'acceptabilité du projet par le public, donc ils voteront contre cette délibération, en cohérence avec leur vote en Conseil municipal.

(PV CC 26 09 2024, 91/117)

En outre, le rapporteur du sujet inscrit à l'ordre du jour qui n'en était pas à l'origine, démontrait son manque d'assurance pour en justifier le vote :

M. GRAU informe qu'il ne s'occupe pas de ces zones et présente la délibération au nom de Mme FLEURET-PAGNOUX. Il pense que l'intention est de ne pas momifier ces sites. Il faut qu'ils puissent évoluer à la marge. Il rappelle qu'il existe une protection fondamentale qui est celle du PLUi qui régit cela. Il insiste sur le fait qu'il ne faut pas dire que cela « fait sauter » le règlement. Il est très harmonisé et à la marge.

De plus M. Grau méconnaissait le principe de hiérarchie des normes (voir infra) où les dispositions du Règlement, notamment celles interdisant la constructibilité sur les Zones de Patrimoine Naturel mais les autorisant de manière très restrictives sur les zones maritimes et agricoles et touristiques pour des activités d'intérêt général étaient d'une évidente clarté.

La disparition de l'objet initial et son remplacement par une ambition extensive de réaliser des « équipements d'intérêt général » dans tous les lieux classés Zone de

Patrimoine Naturel caractérise un bouleversement du projet soumis pour un objet spécifique pour prescription, l'approbation pour en faire une règle générale applicable à toutes ZPN remettant en cause toute l'économie générale du Règlement de la ZPPAUP, ce qu'interdit l'article 110 de la loi LCAP du 7 juillet 2016.

La modification est d'importance : La ZPPAUP de La Rochelle s'étend sur 975 hectares, alors que la commune en compte 2 843.

Conclusion :

Il s'agit d'une modification substantielle de la décision initiale, celle de la CdA de 2022, qui doit dans sa présentation encourir la **nullité**.

A l'appui, nous invoquerons l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités locales, alinéas 1 et 2, dont le régime est transposable aux ECPI :

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département.

Ainsi qu'à l'article L 1111-8 du Code général des collectivités locales ;

Conseil d'Etat n° 409728, 15 novembre 2017.

2. – La Ville et la CdA ont écarté les règles de constructibilité contenues dans le Règlement de la ZPPAUP au profit de celles du PLUi.

D'une part le Règlement de la ZPPAUP a le caractère d'une servitude qui s'impose au Règlement du PLUi, sa précision et sa netteté en faisant lui-même un document d'urbanisme qui n'a pas besoin d'être complété ;

(Tome 7 du PLUi -servitudes)

Page 7 : 3. EFFETS DE LA Z.P.P.A.U.P. 3.1- Z.P.P.A.U.P. et Plan Local d'Urbanisme La Z.P.P.A.U.P. est une servitude d'utilité publique ; elle doit à ce titre être annexée au document d'urbanisme en vigueur dans les conditions prévues à l'article L126-1 du Code de l'Urbanisme.

Ces servitudes s'ajoutent aux contraintes que d'autres plans peuvent ajouter au PLUi pour autoriser les constructions :

Page 307 Règlement du PLUi

* Nonobstant les règles d'urbanisme énoncées ci-après, les dispositions de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi Littoral » ainsi que celles des Plans de Prévention des Risques Naturels approuvés prévalent sur le présent règlement édicté pour la zone N, notamment les dispositions relatives à la bande littorale de 100 m définies aux articles L. 121-16 et L. 121-17 du Code l'urbanisme ;

D'autre part les dispositions du Règlement de la ZPPAUP sont suffisamment précises en termes d'interdiction totale ou de constructions a minima pour qu'il soit superflu de les réinterpréter pour définir l'occupation des sols et la destination des constructions admises.

Ce sont des Règles urbaines ;

(Tome 7 du PLUi -servitudes)

Page 9 **TITRE III) LES PRESCRIPTIONS PARTICULIERES A CHAQUE SECTEUR REGLEMENTAIRE**

Développant des règles urbaines adaptées aux divers tissus urbains : ZPU, ZPN et ZIP.

On sait aussi que les servitudes d'utilité publique peuvent affecter directement l'utilisation des sols ou la constructibilité et doivent être à ce titre annexées au document d'urbanisme en vigueur :

CAA de NANTES, 5ème chambre, 27/02/2015, 13NT01528, Inédit au recueil Lebon

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : " (...) / Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. / (...) " ; que l'article L. 126-1 du même code prévoit que : " Les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat " ; que l'article R. 126-1 de ce code énonce que : " Doivent figurer en annexe au plan local d'urbanisme les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et appartenant aux catégories figurant sur la liste annexée au présent chapitre " ; que les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager instituées en application des articles L. 642-1 et L. 642-2 du code du patrimoine figurent sur cette liste.

Dès lors un Considérant tel que celui avancé dans la délibération pour validation de la modification du Règlement de la ZPPAUP du 26 septembre 2024 se trouve particulièrement mal fondé méconnaissant la hiérarchie des normes :

Considérant que l'occupation des sols et la destination des constructions admises sont définies par le document d'urbanisme (PLUi) et non par le règlement de la ZPPAUP,

Mme Fleuret Pagnoux dans sa réponse du 8 janvier 2024 adressée à Tours & Arcades – APPR, paragraphe n° 2 à propos de la définition d'intérêt général surabonde :

De plus, j'attire votre attention sur le fait que l'occupation des sols et la destination des constructions admises sont définies par le document d'urbanisme en vigueur (à savoir le Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle (CdA)) et non par le règlement de la ZPPAUP de La Rochelle.

Pourtant, le Règlement de la ZPPAUP définit expressément les conditions d'occupation du sol.

1.2- ZPN : « **Occupation du sol** soumise à conditions spéciales (...) b- PRESCRIPTIONS
Les constructions nouvelles sont a priori **interdites** à l'exception des constructions **nécessaires à la gestion** des espaces naturels (exploitation agricole ou maritime) ou le développement des loisirs et d'activités d'intérêt général, dans la mesure où ces constructions s'intègrent de façon harmonieuse à l'environnement naturel et paysager et ne mettent pas en péril la perception des éléments patrimoniaux protégés au titre des Monuments Historiques ou de la Z.P.P.A.U.P.. Toute construction ou aménagement dont la nature ou l'aspect est de nature à nuire à la mise en valeur du site ou des monuments concernés sera interdit, en particulier la réalisation de programmes de réhabilitation ou d'extension incompatibles avec le respect de l'architecture d'une construction protégée ou des paysages concernés

Faut-il rappeler qu'il n'est pas permis de douter qu'une servitude puisse précéder un texte réglementaire ?

Conseil d'Etat, 18 décembre 2003, 98 NCO1928.

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'interdiction de construire dans certains secteurs est au nombre des prescriptions pouvant légalement être instituées dans une ZPPAUP ; que, par suite, c'est à tort que, pour annuler l'arrêté du 31 mai 1994 créant une ZPPAUP sur le territoire de la commune de Baume-les-Messieurs, le Tribunal administratif de Besançon s'est fondé sur l'impossibilité de définir des secteurs dans lesquels toute construction est interdite ;

Faut-il continuer à déployer un tel argumentaire ?

A l'occasion de la mise sur pied de la ZPPAUP de La Rochelle a été édité un Livret pédagogique qui se lit comme suit :

2- EFFETS DE LA Z.P.P.A.U.P.

La Z.P.P.A.U.P. est une servitude qui s'impose au PLU. Des précautions ont été prises pour que les deux documents ne soient pas contradictoires. Au même titre que le PLU elle peut être modifiée ou révisée selon les conditions décrites dans les Dispositions générales du Cahier de Prescriptions réglementaires.

La faiblesse de cette argumentation n'avait pas échappé au Commissaire enquêteur qui avait bien vu que la rédaction du Règlement avait une incidence sur l'utilisation des sols et même des conditions de constructibilité (c'est-à-dire, leur destination).

*Analyse du commissaire enquêteur : le commissaire enquêteur prend note des éléments de réponse du maître d'ouvrage. En effet le document de ZPPAUP ne saurait être confondu avec le document d'urbanisme qui fixe les conditions d'utilisation des sols. Cependant le commissaire enquêteur croit utile de préciser que la ZPPAUP en tant que servitude d'utilité publique (SUP) annexée au PLUi **peut avoir une incidence sur l'utilisation des sols.** A la lecture des prescriptions des articles 1.1 et 1.2 du règlement de la ZPPAUP, **on prend la mesure des constructions nouvelles autorisées.** Dans les enjeux et objectifs de la ZPPAUP*

de La Rochelle, paragraphe « pourquoi une ZPPAUP », il est écrit « enfin l'intérêt de la ZPPAUP est, à l'image d'un document d'urbanisme, de proposer et d'anticiper les possibilités d'évolution, de construction, de restructuration, pour permettre à la ville de se développer sans mettre à mal ce qui fait son caractère patrimonial et plus particulièrement sa singularité ».

Conclusion : Pour avoir laissé croire aux Conseillers communautaires - que les dispositions du Règlement de la ZPPAUP se trouvaient écartées au profit de celles du PLUi, la Ville et la CdA ont commis une erreur de droit basique, - alors qu'en vertu de la hiérarchie des normes, ces dispositions lorsqu'elles contredisent celles du PLUi, prévalent sur ces dernières, - alors encore que lorsque la rédaction du Règlement comme c'est le cas en l'espèce comporte suffisamment de précisions pour déterminer si un terrain est constructible ou non, et s'il pouvait l'être par dérogation, précise tel ou tel type de construction, ayant des conséquences sur la capacité des élus d'apprécier avec transparence la modification qui leur était proposée- la délibération de la CdA doit être frappée de nullité.

3.- La justification de l'adoption de la procédure de modification du Règlement de la ZPPAUP par le recours à l'article 112 de la loi LCAP du 7 juillet 2016 constitue une erreur de droit.

Ce texte est visé dans les délibérations de 2022 et de 2024 pour autoriser la modification du Règlement : CdA 29 septembre 2022 ; vote pour la prescription CC_CDA2 05 29 09 22_3/4, CdA 26 septembre 2024 : Vote pour adoption PV CC 89/117.

Pour mener à bien un tel processus, il faut selon le texte provisoire prouver qu'il **n'est pas porté atteinte à ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces.**

Article 112 de la loi LCAP, (III.-Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager applicable avant la date de publication de la présente loi continue de produire ses effets de droit dans le périmètre du site patrimonial remarquable jusqu'à ce que s'y substitue un plan de sauvegarde et de mise en valeur ou un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peut être modifié lorsqu'il n'est pas porté atteinte à ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces. Cette modification est prononcée par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, après enquête publique réalisée

dans les formes prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, après consultation de l'architecte des Bâtiments de France et après accord du représentant de l'Etat dans la région.

Il est cependant curieux que la CdA n'ait pas visé l'article L631-4 III, du Code du patrimoine qui dans son expression reprend la même formulation que l'article 112 de la loi LCAP :

L 631-4 : III. – La révision du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine a lieu dans les mêmes conditions que celles prévues au II du présent article.

Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine peut également être modifié lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale de ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces.

En effet dans ses visas la CdA justifie la conformité de la procédure par une référence aux articles L631-3 et D 631-5 du Code du patrimoine contenus dans le Chapitre Ier : Classement au titre des sites patrimoniaux remarquables (Articles L631-1 à L631-5).

Tant l'article L 112 que l'article L 631-4 obligent au respect de conditions très précises : celles de ne pas porter atteinte à l'économie générale et à ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces pour qu'il puisse être modifié.

La charge de la preuve selon l'article L153-45 du Code de l'urbanisme incombe à celui qui entend contester la qualification que l'on entend contester. Une application du principe Res Ipsa Loquitur.

La charge de la preuve à la lecture de l'article 112 est reportée sur celui qui met en œuvre le processus de modification. Il doit prouver qu'il n'est pas porté atteinte à la protection du bâti et des espaces.

La charge de cette preuve incombait à la CdA. Or elle n'en a pas démontré son accomplissement.

Bien mieux, lors du vote communautaire de 2022, Cda 29 septembre 2022(PJ13 _précitée) ; vote pour la prescription CC_CDA2 05 29 09 22_3/4 la délibération faisait expressément référence à une modification du texte du Règlement afin d'autoriser explicitement les équipements d'intérêt général dans le ZPN et de mener à bien la réalisation du futur centre hospitalier de La Rochelle (Cda 26 septembre 2024 PV CC 88/117, dernier paragraphe, Vote pour adoption).

Ainsi avant que le projet de l'Hôpital sur le terrain du Parc des Expositions ne soit abandonné à la fin de 2023, la CdA donnait un contenu concret aux conséquences de la

modification de l'écriture du Règlement de la ZPPAUP, liaison concrète qui démontrait que *l'économie générale et ses dispositions relatives [à la protection du patrimoine bâti] et des espaces se voyait modifié*.

Car lors de la présentation du dossier de dispense d'évaluation environnementale soumis en 2021 à la MRAE, cette autorité avait écrit :

relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement,

Décide :

Article 1^{er} :

En application de l'article R. 122-18 du Code de l'environnement et sur la base des informations fournies par la personne responsable, le projet de révision du site patrimonial remarquable et d'élaboration du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine de La Rochelle présenté par la communauté d'agglomération de La Rochelle (17) est soumis à évaluation environnementale.

Considérant que la construction de l'hôpital et d'un parking à proximité desservant celui-ci se situe partiellement en zone de protection naturelle (ZPN) du site patrimonial remarquable ; que ce zonage ne permet pas la construction de tels équipements ;

Le commissaire-enquêteur s'était lui aussi interrogé sur la preuve l'absence d'atteinte aux dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces. Le commissaire enquêteur, tout comme le public l'a fait durant l'enquête publique, a questionné la nature de la portée de la réécriture des articles 1.1 et 1.2 en zone ZPN de la ZPPAUP de La Rochelle.

La CdA a-t-elle eu un remord après coup ?

Par ailleurs, une étude va être lancée prochainement afin d'évaluer les deux sites patrimoniaux remarquables de La Rochelle (ex-ZPPAUP et ex-secteur sauvegardé) et de voir s'il est nécessaire de les faire évoluer.

La modification de l'écriture réglementaire de la ZPPAP n'est justifiée par aucun projet particulier, que le texte modifié n'a d'autre but que lors des permis de construire délivrés sur des Zones de Patrimoine Naturel, il ne puisse s'élever aucun recours fondé sur la violation du patrimoine naturel de La Rochelle.

En fait, la Ville et la CdA n'ont pas satisfait aux obligations de clarté que l'article 110 de la loi LCAP leur imposait, car elles n'ont pas démontré qu'il n'existant aucun enjeu adverse pour les constructions à réaliser dans des Zones de Patrimoine Naturel.

Elles n'ont pas davantage démontré leur sincérité, persistant à réaliser une reconstruction en silo du parking Jean Moulin, accroissant son emprise sur une Zone de Patrimoine Naturel voisine (1. En jaune -carré- sur le plan ci-dessous).

Page 35, Projet d'aménagement du quartier des Salines – Atelier de concertation, 12 décembre 2024.

CM

AB

Les projets dans le PROJET

1/ Réaménagement du parking J. Moulin /
Reconfiguration de l'offre de stationnement et des
outils de mobilité

2/ La coulée verte

3/ Les programmes immobiliers (logements,
commerces, services, tertiaire, artisanat....)

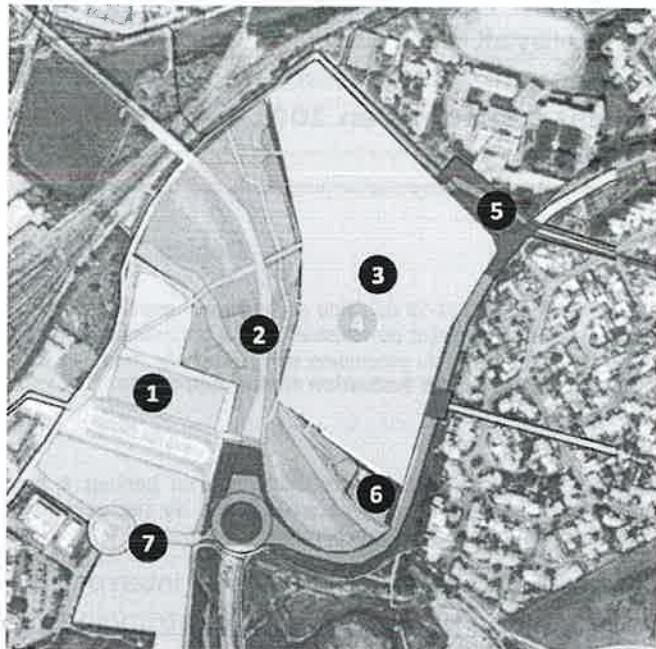
4/ Réserve foncière pour équipement
à positionner dans le périmètre d'étude

Env. 1ha

5/ La restructuration de l'avenue JP Sartre et des voies
connexes

6/ La requalification de la ferme de la Prée Foyer

7/ Mutation secteur concessionnaires automobile ?



35

Conclusion :

La délibération de 2024 conduite sous l'empire de la procédure détaillée par l'article 112 de la loi LCAP doit être frappée de nullité, car ni la Ville, ni la CdA n'ont démontré que la modification du Règlement de la ZPPAUP n'aurait d'impact sur « l'économie de la protection des espaces » identifiés dans les zones ZPN.

Blé au contraire en lançant un projet postérieur dénommé Les Salines, la Ville et la CdA ont confirmé leur volonté de s'approprier un terrain classé N, ressortant au régime de Zone de Patrimoine Naturel, toutes servitudes issues de la rédaction actuelle du Règlement de la ZPPAUP ayant disparu.

Il est aussi clair que la procédure telle qu'elle a pu être menée était vouée à l'échec :

S'il y avait une prescription de modification, il eût fallu que le texte dans sa nouvelle version soit accompagné d'une étude montrant l'impact possible.

En approuvant de telles modifications de texte, la Ville et la CdA ne pouvaient qu'approuver des objectifs de réalisation.

4. – La nullité de la délibération pour avis de la CLSPR

La réunion du 13 janvier 2023 de la Commission locale du Site patrimonial de La Rochelle (CLSPR) dont l'un des objets portait sur la nécessité de modifier l'écriture de la ZPPAUP manquait totalement d'éléments qui auraient pu conduire les personnes présentes à prendre une décision éclairée et raisonnée.

CM

26

PR

Bien sûr, ce n'est pas la formulation du libellé de la convocation datée du 6 décembre 2022 à la deuxième réunion de la Commission Locale des Sites Patrimoniaux Remarquables, signée de Madame Marielyse Fleuret-Pagnoux: le vendredi 13 janvier 2023 de 14 h 30 à 17 h, Salle des Dames Blanches au Siège de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, 6, rue Saint-Michel à La Rochelle, qui pouvait permettre d'en mesurer l'importance et l'enjeu,

Ordre du jour

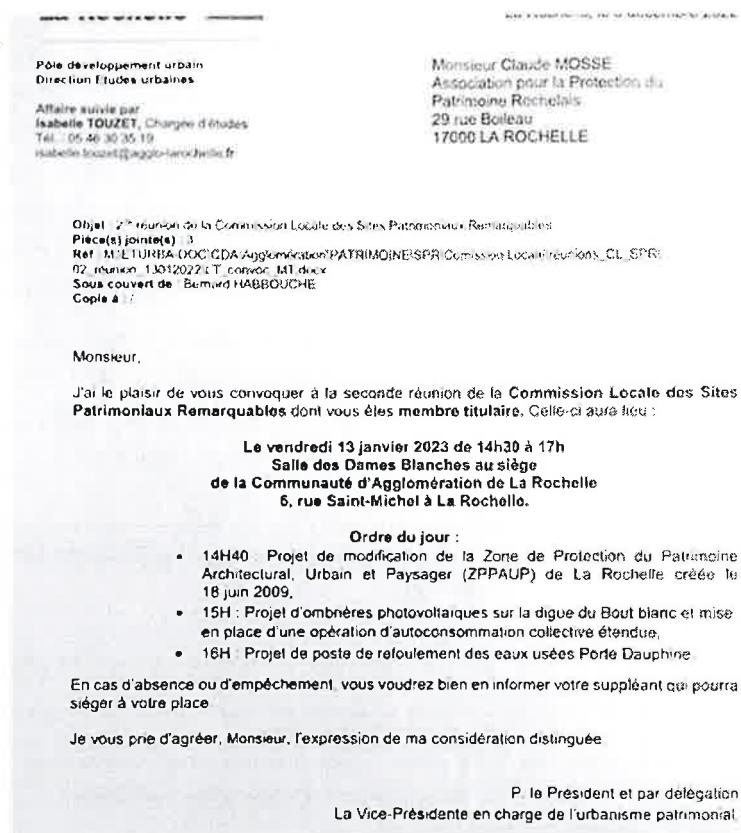
14h40 : Projet de modification de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP) de La Rochelle créée le 18 juin 2009,

15h : Projet d'ombrières photovoltaïques de la digue du Bout blanc et mise en place d'une opération d'autoconsommation collective étendue,

16h : Projet de poste de refoulement des eaux usées Porte Dauphine.

références M\ETURBA_DOC\CDA\Agglomération\PATRIMOINE\SPR\Commission locale\réunions_CL_SPR\02_réunion_13012022\LT_convoc_MT.docx

A la convocation n'était annexée aucune note d'information préalable ou document de synthèse.



Le tempo de la réunion pour s'en convaincre était tout aussi rapide : Un bref exposé de 20 minutes (14 heures 40 jusqu'à 15 heures), pour passer au sujet suivant d'ombrières photovoltaïques. Tout laissait entendre qu'il s'agissait d'un sujet mineur, une erreur d'écriture par exemple sur laquelle il n'était nul besoin de s'appesantir, sans négliger la référence à la présumée vétusté du Règlement de la ZPPAUP créée le 18 juin 2009 qui

d'évidence devait convaincre sans polémique les participants à procéder à quelques rafraîchissements de ce texte.

En amont de l'organisation de cette réunion de la CLRPS, aucun document préparatoire s'y rapportant n'avait été envoyé aux participants et notamment une note de synthèse.

Sept diapositives constituant le support de présentation résumaient la problématique qu'il s'agissait de résoudre : une soi-disant incohérence relevée entre deux articles dudit Règlement de la ZPPAUP nécessitant une clarification des textes, par adjonction sur les Zones de Patrimoine Naturel d'une nouvelle possibilité de catégorie de constructions - celles **d'intérêt général**, celles-ci se rapportant au développement non plus de loisirs et d'activités, mais au développement d'activités d'équipements d'intérêt général.

L'invocation d'une raison d'intérêt général, garantie de la légalité, était de nature à apaiser les craintes de l'intrusion d'intérêts particuliers dans des sites naturels pour se prémunir de toute dérive de la part d'acteurs privés. La vertu de cette initiative était présumée.

Cependant la détermination de la qualité d'un intérêt général contenue dans l'article L. 102-1 du Code de l'urbanisme relève d'une approche complexe et limitative. Elle est appréciée par l'autorité compétente de l'Etat sous le respect de deux conditions : 1° pour la réserver à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; 2° [...] qu'elle soit inscrite dans un ou des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Autrement dit, il suffirait qu'une parcelle soit désignée dans une zone naturelle de la ZPPAUP (ZPN) et qu'elle soit déclarée d'intérêt général pour que la constructibilité d'un équipement qui comporte une emprise au sol soit assurée alors qu'une activité ne le suppose pas, n'étant que l'occupation ou l'usage temporaire d'un lieu.

Projet de modification du règlement de la ZPPAUP

Contenu

a 1.1-ZPN : Localisation et objectif (...)

b-PRÉSCRIPTIONS

Il s'agit de maintenir ou de reconstruire les ensembles végétaux et les formes visuelles nécessaires à la mise en valeur des éléments du patrimoine bâti. Il n'est donc pas possible de modifier les boisements existants sans un projet d'aménagement portant sur l'ensemble de l'espace considéré et faisant l'objet d'un même accord.

Ces secteurs comprennent quelques constructions protégées qui doivent être soigneusement restaurées. Les ouvrages anciens du marais notamment les petits ponts de pierres qui présentent un intérêt devront être préservés et restaurés.

Les seules constructions autorisées répondent à des besoins d'exploitation agricole ou maritime, ou de mise en valeur touristique ou de loisirs (par exemple, pavillons, kiosques, porches, escalades) ou d'intérêt général. Les espaces maritimes peuvent accueillir les activités liées à l'exploitation de la mer ou d'intérêt général.

Dans les ensembles de jardins familiaux, les constructions de cabanes de jardin (destinées à ranger les outils) sont autorisées.

1.2- ZPN : Occupation du sol soumise à conditions spéciales (...)

b-PRÉSCRIPTIONS

Les constructions nouvelles sont a priori interdites à l'exception des constructions nécessaires à la gestion des espaces naturels (exploitation agricole ou maritime) ou le développement des loisirs et d'activités équipements d'intérêt général, dans la mesure où ces constructions s'intègrent de façon harmonieuse à l'environnement naturel et paysager et ne mettent pas en péril la perception des éléments patrimoniaux protégés au titre des Monuments Historiques ou de la Z.P.P.A.U.P..

Toute construction ou aménagement dont la nature ou l'aspect est de nature à nuire à la mise en valeur du site ou des monuments concernés sera interdit, en particulier la réalisation de programmes de réhabilitation ou d'extension incompatibles avec le respect de l'architecture, construction protégée ou des paysages concernés.

Le stationnement des caravanes et camping-car, les dépôts de véhicules, de matériaux, de ferrailles, de combustibles et autres déchets interdits. »

Sixième diapositive présentée à la CLSPR

Quant aux développements se rapportant aux équipements d'intérêt général⁴, je peine à trouver une définition qui figurerait dans le Code de la construction et de l'habitation ou dans le Code de l'urbanisme. C'est bien sûr celle d'équipements collectifs déclarés d'intérêt général par le Préfet qui est visée dans la modification du Règlement de la ZPPAUP et qui aurait dû figurer dans le libellé de l'ordre du jour. En pratique la loi ALUR et du 24 mars 2014 et le décret N°2015-1783 du 28 décembre 2015 ouvrent la porte à tous types de constructions se rapportant à des équipements collectifs.

Si les équipements d'intérêt général venaient à être admis, ce que je ne crois pas, car un équipement d'intérêt général peut ne pas être collectif, il faudrait qu'ils répondent aussi aux catégories et sous catégories décrites par le Code de l'urbanisme.

L'article R*151-27 du Code de l'urbanisme au 4^o énonce que certaines destinations des constructions correspondent aux équipements d'intérêt collectif et l'article R* 151-28 explicite la destination " *équipements d'intérêt collectif et services publics* " : *locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, lieux de culte, autres équipements recevant du public* ».

Les équipements d'intérêt collectif et services publics comportent six sous-destinations : Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, Etablissements d'enseignement, de santé et d'action sociale (hôpital !), Salles d'art et de spectacles, Equipements sportifs et enfin Equipements recevant du public qui recouvrent les autres équipements collectifs dont la fonction est l'accueil du public à titre temporaire, pour pratiquer un culte (églises, mosquées, temples ...), pour tenir des réunions publiques, organiser des activités de loisirs ou de fête (salles polyvalentes, maisons de quartier ...), assurer la permanence d'un parti politique, d'un syndicat, d'une association, pour accueillir des gens du voyage.

Il est frappant et choquant de constater que la modification proposée de l'écriture du Règlement de la ZPPAUP n'a eu le temps d'être exposée aux participants de la réunion de la CLSPR⁵ du 13 janvier 2023 que pendant 20 minutes, alors que ce projet de modification

⁴ Ce concept apparaît au détour de la lecture d'une note de cinq pages envoyée par la CDA à la MRAE de Bordeaux. Il ne s'agit ni plus ni moins que de la construction du parking silo de 1 100 places au lieu et place de l'actuel Jean Moulin, construction bien éloignée des exemples possibles donnés par les articles R*151-27 et R* 151-28 du Code de l'urbanisme. Voir infra deuxième partie : *De l'apparition du concept d'équipement d'intérêt général et de l'impossibilité, sauf dérogation par la MRAE d'en construire un, seules les zones maritimes permettant sous certaines conditions d'en assurer la réalisation.*

⁵ Les collectivités qui disposent sur leur territoire d'une ZPPAUP ou d'une AVAP seront impactées par la création de la Commission Locale du Site Patrimonial Remarquable (CLSPR). Les Commissions Locales de l'Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (CLAVAP) ainsi que les Commissions Locales des Secteurs Sauvegardés (CLSS) n'existent plus. La CLSPR englobe tous les dispositifs qui existaient précédemment ; l'objectif étant de rationaliser et d'acquérir une dimension plus durable dans la gestion. Cette commission locale dispose des mêmes prérogatives que la CLAVAP et CLSS. Elle intervient tout au long de la procédure d'élaboration, de révision et de modification du site patrimonial remarquable. Elle est également consultée sur tout projet impactant le site. Le rôle de l'architecte des bâtiments de France (ABF) et des services de l'Etat est très important au sein de cette commission, pour garantir la préservation du patrimoine. L'objectif de la CLSPR est également de rééquilibrer les forces entre les prérogatives définies de l'ABF, des élus et des acteurs locaux. Toutefois, cet équilibre reste théorique ; il faudra, dans les faits,

a été disponible au public accompagné de documents pendant un temps d'enquête compris entre le 25 septembre 2023 et le 26 octobre 2023, soit un mois compte tenu de sa prorogation imprévue, sous le coup d'une totale déficience d'informations relevée par la Commissaire enquêtrice.

Conclusion

Bien que la CLSPR soit une Commission consultative dont le but est de donner des avis : article L631-3 II 2 Code du patrimoine : Elle est consultée au moment de l'élaboration, de la révision ou de la modification du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine et, le cas échéant, sur le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur et assure le suivi de sa mise en œuvre après son adoption. Elle peut également proposer la modification ou la mise en révision du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine ou du plan de sauvegarde et de mise en valeur. »

Le maire-président et les services présents ont procédé à une désinformation de ses participants en minimisant pour n'en parler qu'en quelques minutes les effets possibles d'une extension de la modification du Règlement de la ZPPAUP sur TOUTES les Zones de Patrimoine Naturel.

Par voie de conséquence, l'évocation du jugement positif apporté par une Commission d'une part mal informée, sinon incapable d'apprécier les enjeux de la modifications d'un texte en vue de démontrer de manière déterminante aux Conseillers communautaires la sincérité de la procédure suivie dans la délibération de novembre 2024 de la CdA contribue à demander l'annulation de cette délibération finale :

Vu l'avis favorable de la Commission locale des sites patrimoniaux remarquables sur le projet de modification n°1 du règlement de la ZPPAUP de La Rochelle émis lors de sa séance du 13 janvier 2023,

5. – L'omission d'une enquête environnementale

Les résultats d'une enquête environnementale devaient accompagner l'organisation de l'enquête publique.

Informée de notre préoccupation à ce sujet lors de notre dépôt de recours gracieux la CdA a pris les devants

Considérant que cette procédure de modification du règlement de la ZPPAUP de La Rochelle n'est soumise ni à concertation obligatoire, ni à évaluation environnementale au regard des dispositions des codes de l'urbanisme, de l'environnement et du patrimoine ou de la loi LCAP,

PV_CC_26/09/2024_90/117

étudier comment chaque territoire s'approprie cette évolution : Réunion organisée et animée par Territoires Conseils filiale de la Caisse des dépôts avec le concours d'Isabelle Farges, présentée par Christophe Barbara et Myriam Hammani, juriste Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, Myriam Hammani, juristes associés. 27 avril 2107.

Mme Fleuret Pagnoux dans sa lettre précitée du 8 janvier 2024 donne la raison suivante pour affranchir la CdA de la nécessité de diligenter une enquête environnementale. Elle paraît en faire reposer la responsabilité sur la DRAC, bien mauvaise conseillère en l'espèce, qui aurait qualifié de mineure la modification à apporter au Règlement de la ZPPAUP, alors qu'il a été démontré que ni cette qualification, ni les conséquences en onde que l'abandon soit d'une totale protection des Zones Naturelles, ni l'assouplissement des règles d'interdiction pour des constructions de type et de forme limitativement énumérées, contredisaient un outil réglementaire parfaitement clair et organisant les règles d'utilisation du sol.

Suite à différents échanges avec la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC), il nous a été précisé que la suppression de l'incohérence d'écriture envisagée relevait d'une procédure de modification car celle-ci ne portait pas atteinte à ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces, conformément aux dispositions de l'article 112 III de la loi n° 2016-925 relative à la Liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine du 7 juillet 2016 (LCAP). Aussi, il n'a pas été donné suite aux premières réflexions sur l'engagement d'une procédure d'élaboration d'un PVAP envisagée dans un premier temps

Considérant qu'il s'agit d'une modification mineure du règlement de la ZPN, cette évolution n'est pas de nature à avoir des incidences notables sur l'environnement. Il n'était donc pas nécessaire de soumettre le projet à évaluation environnementale.

Or l'article 112 de la loi LCAP, visé dans texte est visé dans les délibérations de 2022 et de 2024 pour autoriser la modification du Règlement : Cda 29 septembre 2022 ; vote pour la prescription CC_CDA2 05 29 09 22_3/4, Cda 26 septembre 2024 : Vote pour adoption PV CC 89/117, exige qu'une *modification est* (soit) prononcée par l'autorité compétente en matière de *plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, après enquête publique réalisée dans les formes* prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement après consultation de l'architecte des Bâtiments de France et après accord du représentant de l'Etat dans la région.

Cet article renvoie à l'article L. 123-2 du même code : *Font l'objet d'une enquête publique 2-4 4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre.*

Ce même Code de l'environnement, article L 123-1 impose à l'autorité initiatrice de l'enquête publique d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L.123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Aucune étude d'impact n'a été jointe au dossier d'enquête publique montrant les conséquences de l'implantation d'équipements d'intérêt général sur en premier lieu le site du Parc des Expositions pour l'implantation du nouvel hôpital ou sur le site de toutes les Zones de Patrimoine Naturel, preuve que la modification du Règlement de la ZPPAUP devait s'accompagner de descriptions concrètes des éléments où ladite modification devait porter.

Le libellé de l'article L 112 de la loi LCAP exclut donc les modifications rhétoriques.

L'enquête publique a conduit à un total désaveu du projet de la CdA et la démarche suivie par la mairie et la CdA constituent une violation de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement.

De plus dans la délibération de 2024 de la CdA, la présentation s'est faite sur la base de l'article L 123-6 du Code de l'environnement :

I. - Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête publique unique régie par la présente section dès lors que les autorités compétentes pour prendre la décision désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête. A défaut de cet accord, et sur la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, le représentant de l'Etat, dès lors qu'il est compétent pour prendre l'une des décisions d'autorisation ou d'approbation envisagées, peut ouvrir et organiser l'enquête unique.

Dans les mêmes conditions, il peut également être procédé à une enquête unique lorsque les consultations du public de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public.

La durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à la durée minimale de la plus longue prévue par l'une des législations concernées.

Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des consultations du public initialement requises et une note de présentation non technique du ou des projets, plans ou programmes.

Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des consultations du public initialement requises.

Et le Commissaire enquêteur de conclure à juste raison :

Page 10 du Rapport et Observations

Ceci n'empêche pas le commissaire enquêteur de s'interroger sur l'absence d'atteinte aux dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces. Le commissaire enquêteur, tout comme le public l'a fait durant l'enquête publique, a questionné la nature de la portée de la réécriture des articles 1.1 et 1.2 en zone ZPN de la ZPPAUP de La Rochelle.

Une enquête publique faite sous l'empire de l'article L. 123-2 nécessite une étude d'impact.

Conclusion : Viole les dispositions de l'article 112 de la Loi LCAP du 7 juillet 2016 qui permet de modifier le règlement d'une ZPPAUP, l'EPCI qui n'offre pas au public sollicité pour participer à une enquête publique les résultats d'une étude d'impact environnementale, même si la modification qui porte sur le Règlement de la ZPPAUP ne mentionne aucun but précis de nouvelle occupation du sol ou de construction nouvelle.

En conséquence l'enquête publique et les délibérations de la Ville et de la CdA qui ont accompagné ce projet de modification du Règlement de la ZPPAUP doivent être toutes frappées de nullité.

6.- La violation de l'article L 126- 16, alinéa 2

Les Conseillers communautaires devaient délibérer par vote séparé sur le sens et le contenu des conclusions défavorables du Commissaire enquêteur.

Mme Fleuret Pagnoux dans sa lettre de refus de prendre en compte le recours gracieux déposé, affirme au contraire que la CDA a délibéré en toute légalité :

c) Sur l'absence de prise en compte de l'avis de la commissaire enquêteur :

En vertu de l'article L.123-16 du Code de l'environnement, « *tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné* ».

La délibération du conseil communautaire du 26 septembre 2024 contestée comporte, conformément à cet article, les motivations et les justifications de l'approbation de la modification du règlement de la ZPPAUP de La Rochelle, qui prennent en compte et répondent à l'avis défavorable de la Commissaire Enquêteur.

Cette affirmation doit être rejetée car l'article L 126 al 2 impose une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation.

L'obligation de motivation consiste à présenter et à expliquer les raisons qui ont amené l'administration à prendre la décision.

En l'espèce un résumé du Rapport du Commissaire enquêteur a été présenté sous forme synthétique sans qu'il soit, argument par argument, répondu contradictoirement par la CdA.

Si la Haute-Cour a pu rejeter l'existence d'un débat préalable au vote d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation, (Cassation de CAA Lyon 15 octobre 2013 – décisions non trouvées), la Cour d'appel administrative de Douai a validé l'expression par un vote séparé d'une réserve d'un commissaire enquêteur, ceci dans le cadre de l'appréciation de la complétude des formalités imposées par l'article 123-16 al 2 du Code de l'environnement : Tout projet d'une collectivité territoriale ou

d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.

CAA Douai, 3 mai 2018, 16 DAA 01137, s'exprime ainsi :

Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, citées au point 9, s'appliquent aux projets des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique. Elles ne couvrent donc pas les documents de planification au nombre desquels figure le SCoT. En outre, et en tout état de cause, à supposer, d'une part, qu'elles devraient être interprétées comme imposant, dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme, qu'une réserve exprimée par la commission d'enquête ou le commissaire enquêteur donne lieu à une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement qui poursuit l'élaboration de ce document, et à supposer, d'autre part, que la mention figurant à la fin de l'avis favorable donné par la commission d'enquête dans ses conclusions motivées, soit regardée comme une véritable réserve et non pas comme une autre recommandation, il ressort des termes de la délibération en litige que le comité syndical du SYDAR a réexaminé la demande de la commune de Berville-en-Roumois et décidé, pour les motifs énoncés par cette délibération, de ne pas y faire droit. Enfin, les auteurs du schéma de cohérence territoriale n'étaient pas, en tout état de cause, liés par cette " réserve ", qui d'ailleurs les invitait seulement à " prendre en compte " la demande de la commune. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération contestée aurait été adoptée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement doit être écarté.

Conclusion

La CdA par le fait d'avoir résumé le Rapport du Commissaire enquêteur sans attirer l'attention des Conseillers communautaires qu'ils avaient à ce propos le pouvoir de nourrir un débat spécifique sur la contradiction évidente du jugement dudit Commissaire enquêteur qu'ils ne prenaient pas en compte, demandant seulement de confirmer la nécessité de modifier le Règlement de la ZPPAUP a violé les dispositions de l'article L 123-16, 2°.

CM

AB

Moyens de Légalité interne

1.- Une invocation volontairement erronée d'une incohérence dans la rédaction du Règlement écrit de la ZPPAUP mettant en évidence selon la Ville et la CdA une incomplétude dans sa rédaction frappant de nullité la mise en œuvre de la procédure.

- 1.1- La correction d'erreurs est le motif le plus fréquemment avancé pour initier une procédure de modification d'un Règlement de ZPPAUP. Elles se présentent en nombre, portant sur des erreurs graphiques ou des documents graphiques qu'il convient d'actualiser, des confusions littérales ou des règles peu explicites. Il s'agit bien sûr d'erreurs matérielles, donc qui crèvent les yeux.

Les erreurs matérielles constituent un cas d'ouverture pour les modifications qui s'opèrent dans le cadre de la procédure de modification simplifiée des Plans d'urbanisme : article L153-45 du Code de l'urbanisme.

Pour juger de la pertinence de la modification du Règlement de la ZPPAUP, les élus ont été pris par surprise :

Afin de mener à bien la réalisation du nouveau centre hospitalier de La Rochelle sur le site du Parc des expositions et ses abords, il est nécessaire de procéder à une évolution mineure du règlement de la ZPPAUP afin de clarifier et d'harmoniser les dispositions applicables à la Zone de Patrimoine Naturel (ZPN).

Conseil municipal 12 septembre 2022, (CM 09_ 12 09 2022, 2/4). En somme, une formalité...

Mmes et MM les juges, votre contrôle sur l'appréciation de la légalité du processus de modification du Règlement de la ZPPAUP de La Rochelle n'a pas pour point de départ de la constatation d'une illisibilité d'un texte, mais celui d'une interprétation totalement subjective, sinon tendancieuse de la rédaction actuelle d'un texte auquel il a été proposé d'apporter des corrections minimes, mais qui en réalité bouleversent l'économie du Règlement de la ZPPAUP pour les Zones de Patrimoine Naturel.

C'est un procès d'intention fait aux fondateurs de ce texte qui recherchait à préserver les Zones Naturelles de toute tentative de prédatation pour y asseoir des constructions.

Au-delà d'une apparence de confusion sur laquelle le Commissaire enquêteur ne se positionnait pas, il rappelait dans son Rapport et conclusions du Commissaire enquêteur,

page 9 qu'il fallait revenir aux sources de ce même Règlement pour déterminer l'intention des ses rédacteurs et des élus qui l'avaient en leur temps approuvé :

Comme il a été développé dans le paragraphe 1 des présentes conclusions, le commissaire enquêteur s'interroge sur la philosophie qui avait prévalu à la rédaction du règlement de la ZPPAUP lors de son élaboration, pour tenter d'évaluer en quelque sorte la portée de la modification du règlement sur la protection du patrimoine bâti et des espaces.

C'est la démarche que le Conseil d'Etat a validé pour apprécier la cohérence entre un PLUI et un PADD: Conseil d'Etat n° 470716, lecture du lundi 18 novembre 2024 Immobilier Casino & Uranie C. Ville de Lorient

Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet

Dans le domaine flou des illégalités dont les erreurs seraient la cause, le Conseil d'Etat n'a jamais défini la notion d'erreur ni quantifié son degré de gravité selon les conclusions de Mme Sophie Roussel rapporteure publique dans Commune de Thoran-Haute, lecture du 31 janvier 2020, n° 416364 :

« Vous n'avez jamais donné la définition d'une erreur matérielle permettant de recourir à la procédure de modification simplifiée. Celle qu'a donné la cour (sans vraiment l'appliquer d'ailleurs dans la suite de son arrêt) selon laquelle «*la rectification d'une erreur matérielle entachant un plan local d'urbanisme ne peut avoir pour objet ni même pour effet de modifier les règles applicables à une zone considérée*», ne nous paraît pas pouvoir être retenue. Rien ne justifie en effet d'exclure par principe du champ des erreurs matérielles celles susceptibles d'affecter le règlement d'une zone. La portée – mineure ou majeure – de l'erreur n'est pas non plus le critère pertinent une erreur de plume dans un coefficient de hauteur peut par exemple avoir d'importantes répercussions sur le gabarit des constructions autorisées, sans perdre pour autant le caractère d'erreur matérielle.

La contradiction évidente entre l'intention des auteurs de l'acte et les dispositions édictées nous paraît plus convaincante ».

Et c'est bien le questionnement suivi par le Commissaire enquêteur (PJ16_précité, Conclusions motivées page 9):

Analyse du commissaire enquêteur : Le commissaire enquêteur prend note des éléments de réponse du maître d'ouvrage mais relève que la correction d'écriture proposée porte sur la définition même des constructions autorisées. Comme il a été développé dans le paragraphe 1 des présentes conclusions, **le commissaire enquêteur s'interroge sur la philosophie qui avait prévalu à la rédaction du règlement de la ZPPAUP lors de son élaboration, pour tenter d'évaluer en quelque sorte la portée de la modification du règlement sur la protection du patrimoine bâti et des espaces.**

En interrogeant le passé on peut noter ;

En tout état de cause, les élus municipaux lors de la séance du 15 décembre 2008 donnèrent un avis favorable à la création d'une ZPPAUP sur le territoire de la commune de La Rochelle.

Le cabinet AUP qui interviendra aussi pour la modification du PSMV de La Rochelle en 2015 était couvert de louages (donc on était fort satisfait de ses services). La ZPPAUP comprenait un Rapport de présentation, un Règlement et des documents graphiques. « Après un recensement approfondi (à la parcelle) de l'ensemble de la commune, des périmètres ont été proposés : Zone de Patrimoine Urbain – Zone de Patrimoine Naturel – Zone d'impact paysager ».

Mme Fleuret-Pagnoux présentatrice en 2008 du projet et aujourd'hui détractrice de sa qualité soulignait « que la Ville de La Rochelle (était) est très attachée à son paysage.



ANNEXE : LIVRET PEDAGOGIQUE

DOSSIER DEFINITIF AVRIL 2009
MIS A ENQUETE PUBLIQUE du 5.01. au 13.02. 2009
ET VALIDE PAR LA C.R.P.S. du 10.03. 2009

Le Livret Pédagogique permet d'éclairer ce questionnement d'une manière déterminante :

*** en ZPN**

Les zones de patrimoine naturel (ZPN) soulèvent des enjeux liés à la qualité du paysage, des vues lointaines, de la façade littorale et du végétal. La Z.P.P.A.U.P. protège les éléments

végétaux, les spécificités du paysage agricole, de marais, de quais, de côte sauvage, de parcs, etc. et fixe les conditions de préservation, de restauration et d'éventuelles réhabilitations des constructions sur ces secteurs.

La vocation des secteurs ZPN est paysagère ; les constructions y seront limitées à des besoins d'exploitation agricole, maritime et touristique (ou loisirs) et soumises à des conditions exigeantes d'intégration dans le paysage existant.

1.2.- Le but de la modification du Règlement de la ZPPAUP ambitionnée dans le cadre de l'article 112 de la loi LCAP est de déconnecter une interdiction de construire ou de construire *a minima* édictées dans ledit Règlement de la ZPPAUP pour y permettre d'y placer des équipements (sic) d'intérêt général, alors qu'actuellement seules sont autorisées les activités d'intérêt général pour la gestion des espaces agricoles ou maritimes.

La Ville et la CdA prétendent voir dans l'écriture réglementaire un hiatus :

La présente délibération a pour objet de donner un avis préalable à la prescription de cette procédure par le Conseil communautaire de la CdA.

*Le Règlement applicable dans cette zone comporte en effet une incohérence entre l'article 1.1 « localisation et objectif » et l'article 1.2 « occupation du sol soumise à conditions spéciales ». L'article 1.1 n'admet les **activités** liées à l'intérêt général que dans les seuls espaces maritimes ; l'article 1.2, quant à lui, autorise les constructions nécessaires au développement d'une **activité** d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes. Aussi il est nécessaire de modifier ces dispositions afin de les harmoniser et d'autoriser clairement en ZPN les [activités] équipements d'intérêt général, sans les limiter aux seuls espaces maritimes.*

Remarque est faite que la lecture du Règlement par la Ville et la CdA est erronée.

Il se lit comme suit et vise explicitement les zones agricoles ou maritimes : »
PRESCRIPTIONS Les constructions nouvelles sont *a priori* interdites à l'exception des constructions nécessaires à la gestion des espaces naturels (exploitation agricole ou maritime) ou le développement des loisirs et d'activités d'intérêt général.

En paraphrasant l'article 1.1 on peut écrire dans l'état actuel du texte : les seules constructions autorisées ne le seront que pour l'exploitation agricole ou maritime, ou encore pour permettre l'exploitation touristique et de loisir. Dans les espaces seulement maritimes, des activités n'impliquant aucune construction peuvent être développées en liaison avec l'exploitation de la mer ou d'intérêt général.

La modification porte sur quatre mots :

Dans prescriptions, il est ajouté après le seules constructions autorisées répondront à [...] des besoins d'intérêt général.

Dans l'occupation des sols, le mot activité est remplacé par équipements ;

En somme, les besoins de construction dans les Zones de Patrimoine Naturel pourront être satisfaits par des équipements d'intérêt général.

La Notice explicative, document de 6 pages présente le contexte réglementaire, les objectifs et justifications du projet, le contenu du projet. « Le projet ne vise pas à modifier la portée de la protection existante mais à préciser la règle et supprimer l'incohérence d'écriture afin de clarifier et d'harmoniser les dispositions réglementaires des articles 1.1 et 1.2 de la zone ZPN.

Il est ainsi proposé que les articles 1.1 et 1.2 du règlement de la ZPN soient modifiés de la manière suivante (modifications en rouge)

« 1.1- ZPN : « Localisation et objectif (...) b- PRESCRIPTIONS Il s'agit de maintenir ou de reconstituer les ensembles végétaux et les fenêtres visuelles nécessaires à la mise en valeur des éléments du patrimoine bâti. Il n'est donc pas possible de modifier les boisements existants sans un projet d'aménagement portant sur l'ensemble de l'espace considéré et faisant l'objet d'un même accord. Ces secteurs comprennent quelques constructions protégées qui doivent être soigneusement restaurées. Les ouvrages anciens du marais notamment les petits ponts de pierres qui présentent un intérêt devront être préservés et restaurés. Les seules constructions autorisées répondront à des besoins d'exploitation agricole ou maritime, ou de mise en valeur touristique et de loisirs (par exemple, pavillons, kiosques, pontons, estacades) **ou d'intérêt général**. Les espaces maritimes peuvent accueillir les activités liées à l'exploitation de la mer ou **d'intérêt général**. Dans les ensembles de jardins familiaux, les constructions de cabanes de jardin (destinées à ranger les outils) sont autorisées ».

1.2- ZPN : « Occupation du sol soumise à conditions spéciales (...) b- PRESCRIPTIONS Les constructions nouvelles sont a priori interdites à l'exception des constructions nécessaires à la gestion des espaces naturels (exploitation agricole ou maritime) ou le développement des loisirs et d'activités **équipements** d'intérêt général, dans la mesure où ces constructions s'intègrent de façon harmonieuse à l'environnement naturel et paysager et ne mettent pas en péril la perception des éléments patrimoniaux protégés au titre des Monuments Historiques ou de la Z.P.P.A.U.P.. Toute construction ou aménagement dont la nature ou l'aspect est de nature à nuire à la mise en valeur du site ou des monuments concernés sera interdit, en particulier la réalisation de programmes de réhabilitation ou d'extension incompatibles avec le respect de l'architecture d'une construction protégée ou des paysages concernés. Le stationnement des caravanes et camping-car, les dépôts de véhicules, de matériaux, de ferrailles, de combustibles et de déchets sont interdits ».

Le public qui a participé à l'enquête publique ne l'a pas été et a bien compris que si la constructibilité ressort des dispositions du PLUi, l'abandon du principe d'inconstructibilité sauf pour des bâtiments très légers dans les zones agricoles ou maritimes, en l'étendant à toutes les Zones de Patrimoine Naturel constituait une porte ouverte à l'implantation d'équipements d'intérêt général dont ni la Ville ni la CdA ne proposaient de modèles, sinon à dire que leur intégration devait être en harmonie.

Dans sa formulation actuelle, il est manifeste que le texte fait obstacle à la possibilité de construction non seulement dans les zones maritimes ou agricoles, mais n'envisage aucune la réalisation « d'équipements d'intérêt général » dans les Zones de Patrimoine Naturel définies par le Règlement de la ZPPAUP.

Aussi la Ville et la CdA l'ont revisité de manière singulière afin de lui donner l'harmonie qu'elles souhaitent ((sans qu'une incompatibilité soit avancée) afin de « préciser la Règle et de supprimer l'incohérence d'écriture constatée » pour développer des activités d'intérêt général sans les limiter aux espaces maritimes.

Bien évidemment, les promesses de la CdA sont là pour apaiser les craintes des défenseurs de l'environnement :

Rapport d'enquête et conclusions motivées, page 31,
Réponse de la CdA :

Ainsi, suite à la modification projetée du règlement de la ZPPAUP, les terrains situés en ZPN continueront à être protégés par les dispositions règlementaires de la ZPN qui disposent notamment que les constructions admises dans la zone sont autorisées « *dans la mesure où ces constructions s'intègrent de façon harmonieuse à l'environnement naturel et paysager et ne mettent pas en péril la perception des éléments patrimoniaux protégés au titre des Monuments Historiques ou de la Z.P.P.A.U.P. Toute construction ou aménagement dont la nature ou l'aspect est de nature à nuire à la mise en valeur du site ou des monuments concernés sera interdit, en particulier la réalisation de programmes de réhabilitation ou d'extension incompatibles avec le respect de l'architecture d'une construction protégée ou des paysages concernés* ».

Nous partageons les doutes du Commissaire enquêteur :

De même, le commissaire enquêteur constate que cette notion de « besoins d'exploitation » est récurrente dans le document de ZPPAUP et soulève la question d'un équipement d'intérêt général pouvant ne pas être en lien avec ces besoins d'exploitation agricole, maritime et touristique: Le commissaire enquêteur prend note des éléments de réponse du maître d'ouvrage mais relève que la correction d'écriture proposée porte sur la définition même des constructions autorisées.

Et encore : page 9.

Dès lors le commissaire enquêteur s'interroge sur une portée de la modification de l'écriture du règlement potentiellement un peu plus extensive dans la définition des nouvelles constructions admises qu'elle ne l'est aujourd'hui dans le texte existant, ceci en ayant à l'esprit que l'occupation des sols et la destination des constructions admises sont définies par le document d'urbanisme mais avec la prise en compte du document de ZPPAUP en tant que servitude d'utilité publique annexée au PLUi.

Conclusion : l'article 112 de la loi LCAP permet la modification d'un Règlement de ZPPAUP à condition qu'il ne soit pas porté atteinte aux règles de protection contenues dans ledit Règlement. Ce Règlement est parfaitement clair et lisible. L'invocation de ce qui n'est même pas une erreur matérielle mais une lecture orientée pour satisfaire au changement

de stratégie concernant la constructibilité d'équipements sur ces zones naturelles que l'on a voulu protéger lors de la fondation du texte caractérise une erreur intentionnelle de procédure.

2.- Une appréciation de l'intérêt général laissée à la subjectivité de la CdA

Le Commissaire enquêteur questionne ce critère d'intérêt général (PJ16_ page 8)

Outre la question de la définition précise « d'équipement d'intérêt général » introduite par la modification, a été avancée par le public ; l'idée que la notion d'intérêt général est incertaine et pourrait être interprétée de façon extensive sans que l'on prenne aujourd'hui la mesure de la portée de la modification du règlement.

Discussion

Cependant la détermination de la qualité d'un intérêt général contenue dans l'article L. 102-1 du Code de l'urbanisme relève d'une approche complexe et limitative. Elle est appréciée par l'autorité compétente de l'Etat sous le respect de deux conditions :1° pour la réserver à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; 2° [...] qu'elle soit inscrite dans un ou des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Autrement dit, il suffirait qu'une parcelle soit désignée dans une zone naturelle de la ZPPAUP (ZPN) et qu'elle soit déclarée d'intérêt général pour que la constructibilité d'un équipement qui comporte une emprise au sol soit assurée, alors qu'une activité ne le suppose pas, n'étant que l'occupation ou l'usage temporaire d'un lieu.

3.- Une erreur manifeste d'appréciation

La disproportion entre les faits avérés et la décision qu'il s'agit de prendre sur leur fondement résulte de l'interprétation tendancieuse de l'écriture du Règlement de la ZPPAUP pour y apporter des modifications qui n'ont d'autre but que d'en détruire l'économie générale car tous les sites ZPN de la ZPPAUP de La Rochelle vont être impactés par cette modification qui « ne donne pas dans la dentelle ».

Le dépôt d'observations par M. Baunard n°118 déposée le 24/10/2023 12:07:51 paraît constituer le meilleur témoignage pour démontrer la fausseté du raisonnement des protagonistes de la modification du Règlement de la ZPPAUP :

Il n'existe pas d'incohérence dans la rédaction du texte. C'est en introduisant la nouveauté

d'EQUIPEMENTS que l'on crée l'incohérence.

il n'existe pas une « incohérence » à « clarifier et harmoniser » dans le texte actuel :

- l'article 1.1 porte sur la localisation des prescriptions et précise que les « activités d'intérêt général » ne sont autorisées que sur les « espaces maritimes ».

- l'article 1.2 précise la nature des constructions autorisées, y compris pour « le développement des loisirs et d'activités d'intérêt général », mais ne remet pas en cause les restrictions de localisations autorisées de l'article 1.1

2- la véritable transformation proposée, pour « autoriser explicitement les équipements d'intérêt général dans la ZPN », est la substitution, non justifiée, du mot « activité » par le mot « équipement » dans l'article 1.2 uniquement. Il est ainsi créé une incohérence avec l'article 1.1 dans lequel le mot « activité » subsiste.

L'identité de sens entre les deux mots n'est expliquée, ni justifiée, nulle part. Le mot « activité » ne figure pas au lexique de l'annexe au règlement de la ZPPAUP, il est utilisé, selon les articles, dans des sens très divers quant à la destination des constructions en fonction de leur contexte: ici, c'est celui de la « gestion des espaces naturels », « exploitations agricoles ou maritime », « développement des loisirs » qui qualifie les constructions autorisées.

Le mot « équipement » ne figure pas non plus au lexique de la ZPPAUP et il n'est jamais utilisé dans son Règlement.

Au lexique du Règlement du PLUi, seul figurent les « équipements d'intérêt collectifs » dont les destinations sont très vastes. Le mot « activité » n'est utilisé que pour les destinations commerciales ou de services.

Au sens de l'INSEE, le champ est encore plus important, le « Projet d'intérêt général » est très large et peut couvrir celui du logement, par exemple.

Les motifs précis de cette substitution dont les conséquences sont très importantes, le contenu précis des destinations des constructions qui étaient autorisées comme « activité » et celui des « équipements » proposés ne peuvent être mises en évidence et justifiés que dans le cadre d'une révision de la ZPPAUP.

La substitution des termes, et son imprécision, ouvre de fait les possibilités de construction en ZPN, à toutes les destinations autorisées, parcelle par parcelle, par le PLUi en cours ainsi que par ses modifications et révisions ultérieures.

L'évolution proposée de la protection pour tous les secteurs en ZPN ne peut être évaluée qu'au regard de leur classement par le PLUi. Or, il n'y a que très partiellement coïncidence avec des secteurs en zone N (Naturel) du PLUi mais, pour une part importante, avec des secteurs zones urbaines, tels que, UM, UU+, UV, UQ... dont les destinations autorisées (logements, équipements, services...) et les règles de densité et d'implantation sont très différentes.

Par exemple, le Château de Port-neuf se retrouve en zone UQ, La Bergerie et La Passe voient la surface du classement protégé, considérablement réduit en Nr, et en UE pour la plus grande part, la Repentie en ZPN est classée en Ap au PLUI, le Petit Brouage, le Margat sont en UE et UM1, le Bois des protestants en UV1....

La Commissaire enquêtrice dans son Rapport et Conclusions, page 9, s'oppose à l'interprétation que la Ville et la CdA donnent à partir de leur lecture du Règlement.

Pudiquement, il écrit page 8 « En conclusion, le commissaire enquêteur considère que pour autant qu'il y ait bien un risque d'interprétation entre les articles 1.1 et 1.2 en matière de localisation d'activités d'intérêt général, la réécriture des paragraphes telle que proposée par le maître d'ouvrage dans le projet de modification n° 1 du règlement de la ZPPAUP, questionne ».

Que cela est dit diplomatiquement ! Le texte n'est pas du tout déficient.

Conclusion :

L'erreur manifeste d'appréciation que la Ville et la CDA reposant sur la grossière erreur qui serait contenue dans l'écriture réglementaire de la ZPPAUP afin de persuader les élus, le Préfet, la CLSPR et le public de la modifier, alors qu'il est prouvé que leur rhétorique est infondée, a pour conséquence l'annulation de la délibération de la CdA de 2024 (pj22 précitée)

4 – Une réforme de l'écriture du Règlement qui ne vise qu'à permettre la constructibilité dévoyée des ZPN

Il semble même que les élus soient dépassés par le projet de modification qu'ils ont engendré.

Que veut dire : il faut que les servitudes de l'Etat soient réglementaires ?

Quel risque y-a-t-il à construire à côté d'une ZPN ?

M. le maire voyant la confusion souligne la clarté du propos !!! (Conseil municipal juillet 2024)

M. Dardenne, adjoint à l'Urbanisme, rapporteur pour la mairie : **aujourd'hui il n'est pas urgent de faire une modification de la ZPPAUP** ;

Voici des extraits du Procès-verbal de la deuxième réunion du Conseil municipal (PJ21 précitée).

M. Dardenne : *Il pointe néanmoins une incohérence dans ce Règlement : lorsqu'un permis de construire est signé, il faut que les servitudes de l'Etat soit (soient) parfaitement réglementaires au risque de créer un point de faiblesse attaquable lors de dépôt du permis de construire à proximité*

d'une ZPN existante. Dans l'instruction d'un permis de construire, plusieurs strates existent : le PLUi qui s'impose à toutes les agglomérations plus les servitudes de l'Etat (sic). Or ici une incohérence dans l'écriture a été détectée et notamment **autour d'un** (sic) **projet d'intérêt général**. Et de façon à consolider les futures instructions de permis de construire, il faut que les servitudes de l'Etat soient parfaitement écrites. Cette modification va au-delà de la confirmation (sic ?). Il n'est plus possible de s'appuyer sur ce prisme-là. La ZPPAUP a été faite en 2009. Depuis aucune modification n'a été faite. **Aujourd'hui, il n'est pas urgent de faire une modification de la ZPPAUP** (sic). Entre 2009 et 2024, un peu de temps s'est écoulé, ce qui a permis de trouver cette faille. Il faut remettre cela en cohérence pour des questions de permis de construire notamment de façon qu'ils soient réglementaires.

M. le maire souligne **la clarté du propos** (sic). Au moment du travail sur le dossier hospitalier, la Municipalité a découvert une incohérence dans les textes. Ensuite, quand la Commissaire enquêtrice a effectué son travail, elle a fait face à des avis plutôt négatifs (sic, 100% d'avis négatifs). Il a été dit à la Municipalité (qui ?) qu'il fallait qu'elle corrige ces textes au risque d'être face à une situation compliquée : la ville doit donc les modifier. Les personnes qui l'ont lu sont indépendantes : la DRAC, l'ABF et la Commission locale des Sites Patrimoniaux Remarquables disent qu'il faut faire ce changement [...]. Il s'agit d'une modification pour éviter que des textes soient en conflit entre eux.

M. Raphel demande si cela ouvre une constructibilité supérieure sur les ZPN (la réponse aurait dû être affirmative puisque sur les ZPN non-maritimes ou agricoles, il serait possible de placer non pas des activités d'intérêt général mais des équipements d'intérêt général).

M. Dardenne explique que cela met en cohérence deux articles dans la ZPPAUP qui permettent une constructibilité pour des équipements d'intérêt général. **Il ajoute que ce n'était pas une invention : c'était déjà inscrit.**

Conclusion

Doit être annulée la délibération du Conseil municipal de juillet 2024 par le fait délibérément de fausser le dialogue municipal.

C'est de bonne foi que le maire doit administrer sa commune : CGCT Articles L2121-7 à L2121-28

C M

Conclusion finale

Mme Azario, Commissaire enquêteur avait motivé son avis défavorable du fait de plusieurs questionnements sur le projet de réécriture réglementaire restés en suspens :

- 1) *sur la philosophie du Règlement de la ZPN qui a plutôt vocation à accueillir des constructions limitées à des besoins d'exploitation agricole maritime touristiques et de loisirs,*
- 2) *sur la portée de la modification de l'écriture du Règlement potentiellement plus extensive dans la définition des nouvelles constructions admises (cette remarque omet de préciser l'extensivité de la localisation à tous sites),*
- 3) *sur la qualification (prétendue par la commune et la CdA d'incohérence justifiant la réécriture du Règlement, sur la notion d'équipement d'intérêt général se substituant à la notion d'activités d'intérêt général,*
- 4) *sur la prise en compte des objectifs de développement durable, de la nécessité de maintenir des espaces de nature en ville, des impératifs à limiter l'artificialisation des sols,*
- 5) *et enfin en raison d'un projet d'étude pour évaluer les deux sites patrimoniaux de La Rochelle (ex ZPPAUP et PSMV) et des réflexions à venir de la Collectivité, suite à cette étude, la Commissaire enquêteur arguant qu'il serait **plus prudent** d'attendre les résultats de cette enquête pour modifier le Règlement de la ZPPAUP, notamment en termes d'acceptabilité par le public.*

Si pertinentes qu'aient été les conclusions du Commissaire enquêteur, aucune d'entre elles n'a été prise en compte :

Il est vrai qu'elles n'ont qu'à être prises en considération.

Une apparente politesse peut conduire à un déni de réalité ;

Selon l'article L. 123-1 du Code de l'environnement :

*L'objet de l'enquête publique est d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête **sont prises en considération** par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.*

En Conseil municipal (PJ22_) La déclaration de Mme Mariel (EELVV) résume bien la problématique posée :

Mme Mariel indique que cette modification a fait l'objet d'une commission d'enquête qui a donné un avis défavorable pour plusieurs raisons. Elle rappelle l'urgence à l'origine de cela, qui était la qualification de la zone d'implantation potentielle à La Rochelle de l'Hôpital. L'ARS a décidé que le site ne convenait plus. Mais la procédure a été poursuivie telle qu'elle était

engagée. Cette requalification concerne bien plus largement d'autres terrains que le site de l'Hôpital. Elle constate que l'aspect précipitation n'existe plus. Des remarques de la Commission d'enquête n'ont pas été prises en compte. Elle demande pourquoi la Municipalité poursuit dans cette voie et qu'elle est l'urgence, car cela permet tout de même des constructions d'utilité publique sur ces zones : ce n'est pas rien et peut avoir des conséquences. Les élus du groupe Écologistes s'en tiennent à l'avis de la Commissaire enquêtrice qui est défavorable et motivé. Or la Municipalité décide d'aller à l'encontre de cet avis. Elle trouve cela dommage et ajoute que les élus de son Groupe ne pourront pas voter cette délibération.

*

SUR LES FRAIS IRREPETIBLES

Les deux associations estimant inéquitables d'avoir engagé des frais au titre de cette affaire, sont bien fondées à demander à la CDA le versement à leur profit d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L 761 du Code de justice administrative.

Par ces motifs et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office s'il échet, les deux associations requérantes conclut qu'il plaise au Tribunal administratif de Poitiers de bien vouloir les déclarer fondés dans leurs prétentions à demander toutes annulations d'actes administratifs à caractère décisoire découlant des avis ou décisions des délibérations de la Vile' et de la CDA de La Rochelle,

Condamner le CDA à leur verser la somme de 4 000 au titre de l'article L 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à La Rochelle et Dompierre-sur-mer le 5 mars 2025.

Claude Mossé
Président



Association pour la Protection
du Patrimoine Rochelais
49, rue de Suède
17000 LA ROCHELLE

Pierre Rivaud
Président



PRODUCTION (ENVOYE PAR TELERECOURS)

- ✉ PJ1_2024 09 28 CDA Approbation de la modification du Règlement de la ZPPAUP
- ✉ PJ2_2025 01 08 CDA Refus de Mme Fleuret Pagnoux sur recours gracieux
- ✉ PJ3_APPR Recours gracieux 2024 11 08
- ✉ PJ4_Recommandé + AR envoyé à la CDA Recours gracieux 13 11 2024
- ✉ PJ5_Retour du recepissé postal 19 11 2024
- ✉ PJ6_Site du parc des expositions où devait se dresser l'Hôpital et son parking silo de quatre étages
- ✉ PJ7_Décision MRAE n° MRAE 2021 DKNA 232 Dossie KPP - 2021- 11456 23 septembre 2021
- ✉ PJ8_RAPPORT_ENQUETE_MODIFICATION_ZPPAUP_LA_ROCHELLE
- ✉ PJ9_Conclusions_Motivées_et_Avis_du_Commissaire_Enquêteur_modification_n°_1_ZPPAUP_LA_ROCHELLE
- ✉ PJ10_Révision SPR et élaboration PVAP 2021 07 23 Lettre de Grau à MRAE
- ✉ PJ11_Note explicative de M. Grau à MRAE 2021 07 23
- ✉ PJ12_Conseil municipal délibération 2022 09 12
- ✉ PJ13_CDA délibération 2022 09 22
- ✉ PJ14_Avis_de_la_commission_locale_des_sites_patrimoniaux_remarquables_du_13_janvier_2023
- ✉ PJ15_2023 09 08 Avis d'Enquête Modification de la ZPPAUP
- ✉ PJ16_Conclusions motivées MODIFICATION_ZPPAUP_LA_ROCHELLE
- ✉ PJ17_RAPPORT_ENQUETE_ET CONCUSION MOTIVEES MODIFICATION_ZPPAUP_LA_ROCHELLE
- ✉ PJ18_Dépôt d'observations par Nature Environnement 17
- ✉ PJ19_2024 06 24 Accord du préfet de région sur la modification de la ZPPAUP
- PJ20_Lettre à Mme Daty sur ABF
- ✉ PJ21_2024 07 Conseil municipal deuxième délibération (1)
- ✉ PJ22_2024 09 26 CDA délibération finale
- ✉ PJ23_Tours et Arcades APPR Statuts 2020
- ✉ PJ24_2024 10 21 DELIBERATION DU CA sur ZPPAUP
- ✉ PJ25_2022 10 12 Lettre au préfet ZPPAUP Hôpital Contrôle de légalité

