

N° 1400419

---

ASSOCIATION « LES AMIS DES CHEMINS  
DE RONDE DU MORBIHAN »

---

Mme Ophélie Thielen  
Rapporteur

---

M. Pierre Besse  
Rapporteur public

---

Audience du 27 octobre 2017  
Lecture du 1<sup>er</sup> décembre 2017

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Rennes,

(1<sup>ère</sup> chambre),

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 27 janvier 2014, 29 octobre 2015 et 7 février et 22 mars 2017, l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 24 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Guidel a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de condamner la commune de Guidel à lui verser la somme de 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient dans le dernier état de ses écritures que :

- le plan local d'urbanisme a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière, compte tenu de la violation des dispositions de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme ;
- la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme, dès lors qu'ont été classées en secteur Ah ou Nh les franges de certains hameaux n'étant pas identifiés comme constituant une agglomération ou un village au sens de la loi Littoral ;
- elle méconnaît également les dispositions de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme ;

- la voie de contournement projetée au sud du bourg est illégale en tant qu'elle est contraire aux prescriptions du SCOT ;
- il n'y a pas lieu de prononcer de sursis à statuer, la commune ne démontrant notamment pas dans quelle mesure l'intérêt général ne requiert pas l'annulation totale du document d'urbanisme irrégulièrement approuvé.

Par sept mémoires en défense, enregistrés les 13 juillet 2015, 3 février et 15 février, 10 mars ainsi que 13, 14 et 18 avril 2017, la commune de Guidel, représentée par la société d'avocats Le Roy - Gourvennec - Pricur, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'association requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, dans le dernier état de ses écritures, qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé, et qu'en tout état de cause, il y aurait lieu de surseoir à statuer pour lui permettre de régulariser la procédure, ainsi que le permettent les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

L'affaire a été appelée à l'audience du 10 février 2017, puis a fait l'objet d'un renvoi à une audience ultérieure, par avis de renvoi du 6 mars 2017.

Par lettre du 6 septembre 2017, les parties ont été informées de ce que le Tribunal était susceptible de surseoir à statuer en application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et invitées à produire leurs observations.

La commune de Guidel a présenté ses observations sur le sursis à statuer envisagé par mémoire enregistré les 18 septembre 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Guidel ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Thielen,
- les conclusions de M. Besse, rapporteur public ;
- et les observations de Mme Echard représentant l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan, et de Me Maccario représentant la commune de Guidel.

1. Considérant que, par délibération du 11 décembre 2003, le conseil municipal de Guidel a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune ; que, par délibération du 25 septembre 2012, il a tiré le bilan de la concertation et arrêté le projet de plan local

d'urbanisme ; que l'enquête publique s'est tenue du 23 avril au 3 juin 2013 ; que par délibération du 24 septembre 2013, dont l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan demande au Tribunal l'annulation, le conseil municipal de Guidel a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

Sur les conclusions en annulation :

*S'agissant du moyen tendant à l'annulation totale du plan local d'urbanisme :*

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées. Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal (...)* » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le projet de plan local d'urbanisme qui doit être soumis à enquête publique est celui qui, conformément aux prévisions du deuxième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, a été arrêté par l'organe délibérant compétent à cet effet, avant transmission, pour avis, aux diverses personnes publiques associées à son élaboration ; qu'il ne saurait donc s'agir d'un projet de plan qui, à la suite de cette transmission, aurait été modifié et, à nouveau, arrêté par cet organe délibérant sans être à nouveau soumis aux personnes publiques associées ; qu'aucune disposition ni aucun principe ne fait toutefois obstacle à ce que le dossier soumis à enquête publique comporte, à titre informatif, un exemplaire du règlement et du document graphique matérialisant les corrections qui, le cas échéant, pourraient y être apportées pour tenir compte des avis des personnes publiques associées, dès lors qu'il n'en résulte pas, pour le public intéressé, une confusion avec le règlement et le document du projet de plan arrêté par l'autorité compétente ;

4. Considérant que l'association requérante soutient que la procédure d'approbation du PLU est irrégulière dès lors que des modifications ont été apportées par le conseil municipal de Guidel au projet de PLU avant l'enquête publique, aux termes de sa délibération du 26 mars 2013, portant approbation du « principe de la modification du projet de PLU arrêté au stade de l'enquête publique tel que le prévoit l'ordonnance du 5 janvier 2012, sous forme de mémoire en réponse » pour tenir compte, notamment, des observations émises par le préfet ;

5. Considérant, d'une part, qu'il ressort effectivement des pièces du dossier que par délibération du 26 mars 2013, le conseil municipal de Guidel a approuvé l'adoption d'un mémoire en réponse, recensant l'ensemble des réponses, précisions et suites que la commune envisageait de donner aux observations formulées par les personnes publiques associées ; que nonobstant sa terminologie ambiguë, cette délibération ne saurait, dans les circonstances de

l'espèce, être regardée comme valant approbation d'un nouveau projet de PLU devant être à nouveau soumis à l'avis des personnes publiques associées ;

6. Considérant, d'autre part, qu'il est constant que ce mémoire en réponse, ainsi que les divers plans et documents graphiques afférents, ont été soumis au public dans le cadre de l'enquête publique, en parallèle du projet de plan arrêté le 25 septembre 2012 et des documents graphiques initiaux ; que si certains administrés ont pu souligner une difficile lisibilité du projet compte tenu de cette dualité des documents, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de la commission d'enquête, que l'attention des administrés était appelée, par divers panneaux, sur l'éventualité d'une évolution du projet après enquête publique, conformément aux réponses et observations recensées dans ledit mémoire en réponse ; que des affichettes et les membres de la commission d'enquête ont par ailleurs explicité les raisons du second jeu de documents graphiques ; qu'il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier qu'il aurait existé une confusion, pour le public intéressé ou les membres de la commission d'enquête, entre le document graphique du projet de plan arrêté par le conseil municipal et le mémoire en réponse ou les documents graphiques élaborés sur sa base, à la suite des avis émis par les personnes publiques associées ; que ces documents complémentaires permettaient, au contraire, au public de mieux apprécier la portée concrète de ces avis et de mieux matérialiser, au moyen d'un report sur le document graphique et non seulement de mentions littérales, les conséquences que, le cas échéant, le conseil municipal serait susceptible d'en tirer au moment où, après l'enquête publique, il serait amené à statuer sur l'approbation du plan local d'urbanisme ; qu'ainsi, l'insertion dans le dossier de l'enquête publique du mémoire en réponse et des documents graphiques afférents n'a pas constitué une irrégularité, sans qu'ait par ailleurs d'incidence la circonstance que lesdits documents complémentaires n'aient pas été mis en ligne sur le site internet dédié à l'enquête publique ; qu'enfin, si l'association requérante expose que le mémoire en réponse établi par la commune emportait modification substantielle du projet de PLU tel qu'arrêté par l'organe délibérant, de sorte que le projet approuvé n'aurait plus eu d'identité avec le projet arrêté, induisant donc l'exigence d'une nouvelle enquête publique, elle n'apporte au soutien de son moyen aucune précision probante, se bornant à évoquer le volume d'observations émises par les personnes publiques associées, au nombre de 190, sans analyse de leur substance et leur portée, ce alors même que lesdites observations n'ont pas nécessairement donné lieu à une modification subséquente par la commune du document d'urbanisme en cours d'élaboration ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme doit être écarté dans toutes ses branches ;

*S'agissant des moyens tendant à l'annulation partielle du plan local d'urbanisme :*

7. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dont elles sont issues, que le plan local d'urbanisme d'une commune littorale peut prévoir l'extension de l'urbanisation soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement ;

8. Considérant, par ailleurs, qu'aux termes du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme : « Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, ils doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9 (...) » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les auteurs d'un plan local d'urbanisme doivent s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ces documents sont compatibles, lorsque le territoire de la commune est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCOT), avec les éventuelles prescriptions édictées par ce SCOT, sous réserve que les dispositions que ce schéma comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme soient, à la date d'approbation du PLU, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions ou dans le cas contraire, avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières, notamment, au littoral ;

9. Considérant qu'il est constant que le SCOT de Lorient Agglomération en vigueur à la date d'adoption de la délibération en litige consacre des développements relatifs à la notion d'agglomération et de village au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme suffisamment précis et compatibles avec ces dispositions ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées du code de l'urbanisme est, en l'espèce, inopérant ; que, toutefois, l'association requérante soutient également que la délimitation de certains secteurs Ah et Nh est incompatible avec ledit SCOT, compte tenu des constructions que le règlement du PLU y autorise, dès lors qu'elle intègre, sans respecter l'enveloppe bâtie existante, les franges de hameaux qui ne peuvent être identifiés comme constituant une agglomération ou un village ;

10. Considérant que l'association requérante soutient que le PLU en litige classe illégalement en secteur Ah 67 lieux-dits et en secteur Nh 21 lieux-dits, dont seuls Traouger, Beg Nenez, Kerrouarch, Ker Leho, Ker Anna, Kermartret, Le Hirgouat, Poul Er Gant, Beg er Mané, Kerdeuzet Izel, Jerdalhoué, Kerlaren, Villeneuve-Troloc'h, Saint Mathieu et Locmiquel-Mené présentent un nombre et une densité significatifs de constructions ; qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier des plans de zonage annexés au PLU approuvé, qu'à l'exception des secteurs ainsi listés, dont il n'est donc pas soutenu que leur zonage serait illégal, ainsi qu'à l'exception des lieux-dits Kerbrest et Saint-Fiacre, comportant respectivement une cinquantaine et une soixantaine de constructions, sur des parcelles de taille moyenne, le document d'urbanisme en litige ne classe en zone Ah et Nh que des secteurs bâtis dont aucun ne comporte un nombre et une densité significatifs de constructions ; que situés au sein d'espaces agricoles ou naturels, ces lieux-dits constituent ainsi des zones d'urbanisation diffuse éloignées de l'agglomération et des villages existants, sans être par ailleurs identifiées en zones destinées à l'accueil de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ; qu'en prévoyant la possibilité d'autoriser dans ces secteurs, dont la délimitation ne respecte pas l'enveloppe déjà bâtie, des constructions nouvelles, notamment à usage d'habitation, d'artisanat, de bureaux, ainsi qu'à usage hôtelier ou de restauration, les auteurs du plan local d'urbanisme ont retenu, pour les 71 lieux-dits concernés, un zonage incompatible avec les dispositions pertinentes du SCOT de Lorient Agglomération, tendant à la mise en œuvre de celles du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ;

11. Considérant que pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, en l'état du dossier, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation de la délibération

en litige dans sa globalité ou en tant qu'elle procède aux classements des autres parcelles et terrains désignés par l'association requérante ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler la délibération en date du 24 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Guidel a approuvé son plan local d'urbanisme, d'une part, en tant qu'elle procède au classement des parcelles situées sur le territoire de la commune en zones Ah et Nh sans respecter l'enveloppe bâtie des secteurs en cause et, d'autre part, en autorisant des constructions nouvelles dans lesdits secteurs, à l'exclusion des lieux-dits Traouger, Beg Nenez, Kerrouarch, Ker Leho, Ker Anna, Kermartret, Le Hirgouat, Poul Er Gant, Beg er Mané, Kerdeuzet Izel, Jerdalhoué, Kerlaren, Villeneuve-Troloc'h, Saint Mathieu Locmiquel-Mené, Kerbrest et Saint-Fiacre ;

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

13. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Guidel demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a en revanche lieu de mettre à la charge de la commune la somme de 500 euros au titre des frais exposés par l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan et non compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 24 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Guidel a approuvé son plan local d'urbanisme est annulée, d'une part, en tant qu'elle procède au classement des parcelles situées sur le territoire de la commune en zones Ah et Nh sans respecter l'enveloppe bâtie des secteurs en cause et, d'autre part, en autorisant des constructions nouvelles dans lesdits secteurs, à l'exclusion des lieux-dits Traouger, Beg Nenez, Kerrouarch, Ker Leho, Ker Anna, Kermartret, Le Hirgouat, Poul Er gant, Beg er Mané, Kerdeuzet Izel, Jerdalhoué, Kerlaren, Villeneuve-Troloc'h, Saint Mathieu, Locmiquel-Mené, Kerbrest et Saint-Fiacre.

Article 2 : La commune de Guidel versera à l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Guidel présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan et à la commune de Guidel.

Délibéré après l'audience du 27 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Gazio, président,  
M. Martin, premier conseiller,  
Mme Thielen, conseiller.

Lu en audience publique le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

O. THIELEN

J-H GAZIO

La greffière,

Signé

P. MINET

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.



Pour expédition conforme  
Le Greffier du  
Tribunal Administratif de Rennes

Pascal MINET