

CAA de NANTES

N° 18NT02494

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre

M. DUSSUET, président

M. Arnaud MONY, rapporteur

M. SACHER, rapporteur public

SELARL LE ROY GOURVENNEC PRIEUR, avocat(s)

lecture du jeudi 29 août 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association " Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France " a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la décision du 26 septembre 2016 par laquelle le maire de la commune de Crozon a refusé d'abroger la délibération adoptée le 9 juillet 2015 par le conseil municipal de la commune portant approbation du plan local d'urbanisme communal.

Par un jugement n°1604938 du 27 avril 2018, le tribunal administratif de Rennes a partiellement fait droit à cette demande en annulant la décision attaquée en tant que le plan local d'urbanisme communal autorise la réalisation de constructions nouvelles au sein de plusieurs lieux-dits, que le jugement énumère, qu'il autorise la réalisation de constructions nouvelles au sein ou en continuité des lieux-dits Saint Fiacre et Saint Hernot, qu'il autorise la réalisation de constructions nouvelles au sein des zones UHc, UHd, Uht, US et 1 AUhd du secteur Le Cléguer Saint Fiacre, et qu'il autorise la réalisation d'une dépendance attenante à une maison existante dans les secteurs Ah, Aht, Nh et Nht.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 28 juin 2018, la Communauté de communes de la Presqu'île de Crozon Aulne maritime, et la commune de Crozon, représentées par Selarl Le Roy-Gourvennec-Prieur, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 27 avril 2018 ;

2°) de rejeter la demande de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France ;

3°) de mettre à la charge de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

- le tribunal administratif a accueilli à tort le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale du pays de Brest ;

- les orientations et les prescriptions du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la loi dite Littoral ;

- cette compatibilité s'apprécie de manière globale à partir des choix effectués à l'échelle du territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale ;

- les auteurs du schéma de cohérence territoriale n'ont pas entendus définir des orientations et prescriptions moins protectrices du littoral que les dispositions de la loi Littoral ;

- la définition du village au sens de la loi Littoral qui doit guider les communes littorales dans l'élaboration de leurs documents locaux d'urbanisme est restrictive et conforme aux exigences posées par la jurisprudence ;

- le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale n'est pas destinée à favoriser le mitage dès lors que la densification des hameaux qu'il prescrit ne concerne que les hameaux qui comportent au moins une quinzaine de constructions ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que le plan local d'urbanisme communal, par voie d'exception de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest, était illégal en tant qu'il autorisait des constructions nouvelles au sein de deux villages et de 48 hameaux ;

- les villages de Saint Fiacre et de Saint Hernot se caractérisent par un nombre et une densité significatifs de constructions qui en font des secteurs urbanisés ;

- certains hameaux peuvent présenter des caractéristiques qui leur confèrent le caractère d'espace urbanisé, comme la cour l'a déjà admis s'agissant du village de Kersiguenou ;

- les constructions nouvelles ne sont autorisées qu'au sein de l'enveloppe bâtie de ces 48 hameaux ;
- le plan local d'urbanisme a également prévu dans plusieurs de ces hameaux des marges de recul visant à limiter les possibilités de construire.

Une mise en demeure a été adressée le 3 octobre 2018 à la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. A...,
- les conclusions de M. Sacher, rapporteur public,
- et les observations de Me B..., représentant la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon Aulne maritime et la commune de Crozon.

Considérant ce qui suit :

1. La Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF), association loi de 1901 agréée pour la défense de l'environnement, a demandé le 28 juillet 2016 au maire de la commune de Crozon (Finistère) d'abroger la délibération adoptée le 9 juillet 2015 par le conseil municipal de la commune portant approbation du plan local d'urbanisme communal. Le maire de Crozon a expressément rejeté cette demande le 29 septembre 2016. Saisi d'un recours contentieux formé par la SPPEF contre cette décision, le tribunal administratif de Rennes a annulé celle-ci et enjoint au maire d'engager, sous deux mois, une procédure en vue de modifier le plan local d'urbanisme afin de le purger des vices relevés dans le jugement. La commune de Crozon et la communauté de communes,

désormais compétente en matière de documents locaux d'urbanisme, relèvent appel de cette décision.

Sur les conclusions en annulation :

2. En premier lieu, la commune de Crozon et la communauté de communes de la presqu'île de Crozon - Aulne maritime soutiennent que c'est à tort que le tribunal administratif, pour faire droit à la demande dont il était saisi, a accueilli le moyen, soulevé par voie d'exception, de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest en raison de son incompatibilité avec les dispositions de la loi dite Littoral.

3. Aux termes du I de l'article L. 146-4 alors applicable 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. (...) ”. Aux termes du III de l'article L. 146-4 alors applicable du code de l'urbanisme ; “ En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée (...) ”. Aux termes de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : “ Les schémas de cohérence territoriale (...) 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, (...) / 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 (...) ”. Il ressort de la combinaison de ces dispositions que lorsque le territoire d'une commune, soumise aux dispositions particulières au littoral, est couvert par un schéma de cohérence territoriale mettant en oeuvre ces dispositions, celui-ci fait obstacle à une application directe au plan local d'urbanisme des dispositions législatives particulières au littoral, la compatibilité du plan local d'urbanisme devant être appréciée au regard des seules orientations du schéma de cohérence territoriale. Ce principe ne fait toutefois pas obstacle, le cas échéant, à la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, par le moyen de l'exception d'illégalité, les dispositions législatives particulières au littoral sur les orientations générales du schéma de cohérence territoriale.

4. Il ressort des pièces du dossier que le document d'orientations générales (DOG) du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest a entendu définir, en son point I-2 intitulé “ Aménager et qualifier l'espace Littoral ” des principes d'aménagement cohérents avec la loi Littoral, notamment ceux relatifs à une urbanisation maîtrisée, exposés au point I-2.1. Parmi ces principes, ce document indique : “ Les hameaux pourront poursuivre une urbanisation à l'intérieur du périmètre bâti ”. Le point I-2-1 se conclut par diverses prescriptions, parmi lesquelles figurent “ seules les agglomérations identifiées page 22 du DOG et les villages identifiés page 23 du DOG pourront étendre leur urbanisation en continuité avec la zone déjà urbanisée ” et “ les documents locaux d'urbanisme des communes littorales devront identifier leurs hameaux sur la base de la définition de la page 23 du DOG ”. Cette définition est la suivante : “ Le hameau est traditionnellement dans la langue française un groupe de constructions isolé et distinct de l'agglomération ou du village,

présentant une organisation groupée de l'habitat, éventuellement des espaces collectifs publics mais pas d'équipement. Ce type de hameau est présent sur le Pays de Brest (...) les documents locaux d'urbanisme des communes littorales devront identifier les hameaux ".

5. Il résulte de la combinaison de ces différentes dispositions que le document d'orientations générales a entendu faire des hameaux des communes littorales des espaces où l'urbanisation pourra être poursuivie, alors même que ce document, au travers de la définition des hameaux qu'il fixe, n'a posé aucun critère précis en matière de nombre et de densité de constructions, s'abstenant notamment d'indiquer comment devait s'apprécier le pourtour de tels hameaux. De telles dispositions sont ainsi, dès lors qu'elles autorisent des constructions en dehors des villages et agglomérations existants, c'est-à-dire dans des espaces non urbanisés au sens du I de l'article L. 146-4 alors applicable du code de l'urbanisme, incompatibles avec ces dispositions. C'est donc à juste titre que le tribunal administratif a accueilli, par voie d'exception, le moyen tiré de l'illégalité du document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale du pays de Brest en ce qui concerne les possibilités de construire dans les hameaux.

6. En deuxième lieu, faute de comporter un nombre et une densité significatifs de constructions, les hameaux de Pennahoat, Raguenez, Lesquervenec, Le Veniec, Kerglintin-Treboul, Saint Guénolé, Kerneveure, Landaoudec, Postolonnec, Ranvedan, Saint Driec, Taladec'h, Tréyout, Quezede, Trez-Rouz, Penfont, Saint Jean-Leydez, Clouchouren, Pen An Ero, Trévoal, Lestrevet, Kernaveno, Dinan, Kerguille, Kereon, Kerabars, Kertanguy, Tromel, Le Bouis, Kerlouantec, Kerellot-Treflez, Kernaleguen, Lostmac'h, Bregoulou, Lesteven, Pen Ar Guer, Kerdreux, Menesguen, Keravel et Rostudel ne présentent pas le caractère de secteurs urbanisés de la commune de Crozon, et aucune construction n'y est ainsi possible, même dans l'enveloppe bâtie de ces hameaux. En revanche, les lieux-dits La Palue, Trélannec, Kerastobel et Kergolézec, qui regroupent, ainsi que l'indique d'ailleurs sans erreur le rapport de présentation du plan local d'urbanisme, au moins une quarantaine de constructions, regroupées autour d'un noyau bâti d'une densité marquée, présentent le caractère de secteurs urbanisés au sein desquels des constructions nouvelles sont possibles sans méconnaître les dispositions précitées du I de l'article L. 146-4. Il en va de même des lieux-dits Kerret et Kersuet, ainsi que Gaoulac'h et Kerséoc'h, chacun des ces hameaux se situant dans la continuité de l'autre, et leur réunion formant un espace devant ainsi être considéré dans son ensemble, comportant de ce fait un nombre et une densité significatifs de constructions.

7. En troisième lieu, s'agissant de Saint Fiacre et Saint Hernot, identifiés en tant que villages par le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest, il ressort des pièces du dossier que chacun d'eux regroupe une cinquantaine de constructions, dont le noyau urbain se caractérise par un bâti en mitoyenneté présentant une densité significative. Chacun de ces sites comporte en outre une chapelle et une école ou ancienne école reconvertie en espace muséographique, ainsi qu'un commerce à Saint Hernot, qui font des ces lieux des pôles d'urbanisation au sein du territoire particulièrement étendu de la commune. Ces villages présentent ainsi le caractère d'espaces urbanisés au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme alors applicable, et où il est donc possible, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal administratif, d'y réaliser de nouvelles constructions. La création de zones UHc, UHd, Uht, US et 1 AUhd dans le secteur Saint Fiacre Le Cléguer, en continuité des espaces bâties, ne méconnaît pas davantage les dispositions précitées, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif.

8. Il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur la méconnaissance des dispositions du I de l'article L. 146-4 alors applicable du code de l'urbanisme pour annuler la décision litigieuse en tant que le plan local d'urbanisme de Crozon autorisait des constructions nouvelles dans les lieux-dits mentionnés au point 6 et créait des zones UHc, UHd, Uht, US et 1 AUhd dans le secteur Saint Fiacre Le Cléguer.

9. Toutefois, il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France devant le tribunal administratif de Rennes.

10. En premier lieu, c'est au terme d'une motivation suffisante, qu'il y a par suite lieu d'adopter, que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales.

11. En deuxième lieu, la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, faute de produire le moindre élément relatif à l'absence de notification par la commune de Crozon de la délibération portant prescription du plan local d'urbanisme communal à l'ensemble des personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4 du code générale des collectivités territoriales n'a pas mis à même le tribunal administratif d'apprécier le bien fondé du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de cet article, lequel a ainsi été écarté à juste titre.

12. En troisième lieu, aux termes du II de l'article R. 414-23 alors applicable du code de l'environnement : " Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification, le programme ou le projet, la manifestation ou l'intervention peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions dont est responsable l'autorité chargé d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. "

13. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme communal comporte dans sa partie 6 intitulée " caractéristiques des sites susceptibles d'être touchés par le plan et les mesures compensatoires " des développements substantiels sur les incidences globales qu'il emporte sur l'environnement ainsi que sur les mesures compensatoires prévues pour y remédier. Le rapport de présentation intègre également les éléments non techniques de l'évaluation environnementale prévue par l'article R. 123-2-1 du code de l'environnement, qui analysent notamment les conséquences de la mise en oeuvre du plan local d'urbanisme sur les zones Natura 2000 de la commune. Les deux sites Natura 2000 présents sur le territoire de la commune, classés en tant qu'espaces remarquables en secteur NS bénéficient par ailleurs des mesures protectrices attachées à un tel classement. L'association requérante, par les éléments qu'elle apporte, n'établit pas que les emplacements réservés destinés à la création d'une station d'épuration à Losmarc'h et d'aires de stationnement à Kerdreux et Goulien seraient susceptibles d'affecter de manière significative les sites Natura 2000 de la commune. Dans de telles conditions, c'est sans méconnaître les dispositions de l'article R. 414-23 du code de l'environnement que la commune de Crozon a pu approuver son document local d'urbanisme.

14. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 146-3 alors applicable du code de l'urbanisme : "En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eaux intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée (...)" .

15. La Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France soutient que le classement en secteur urbanisé des lieux-dits et hameaux Rostellec, Pen An Ero, Postollonec, Kervarvail, Ru-Kreis et Morgat méconnaît les dispositions précitées. Toutefois, comme indiqué par le tribunal administratif au point 13 de sa décision, le hameau de Rostellec présente le caractère d'un secteur urbanisé, ainsi que l'a d'ailleurs déjà jugé la cour dans son arrêt 12NT01411 du 28 février 2014. Les hameaux de Postollonec et de Pen An Ero, en revanche, ne présentent pas un tel caractère, ainsi que l'a jugé le tribunal administratif sans être censuré sur ce point par le présent arrêt. La partie des hameaux de Kervarvail, de Ru-Kreis et Morgat située dans la bande littorale des cent mètres, à défaut de comporter un nombre et une densité significative de constructions ne présentent pas davantage le caractère de zone urbanisée. En classant ces différents secteurs en zone urbanisée où des constructions étaient possibles, les auteurs du plan local d'urbanisme ont ainsi méconnu les dispositions de l'article L. 146-3 alors applicable du code de l'urbanisme prohibant les constructions nouvelles dans la bande littorale des cent mètres en dehors des espaces urbanisés. La Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France est, par suite, fondée à soutenir que la décision du 29 septembre 2016 par laquelle le maire de Crozon a rejeté sa demande doit être annulée en tant qu'elle a refusé de modifier ces différents classements.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du maire de Crozon du 29 septembre 2016 doit être annulée, d'une part en ce qu'elle a refusé de modifier le classement en secteurs urbanisés des hameaux de Pennahoat, Raguenez, Lesquervenec, Le Veniec, Kerglintin-Treboul, Saint Guénolé, Kerneveure, Landaoudec, Postolonnec, Ranvedan, Saint Driec, Taladec'h, Tréyout, Quezede, Trez-Rouz, Penfont, Saint Jean-Leydez, Clouchouren, Pen An Ero, Trévoal, Lestrevet, Kernaveno, Dinan, Kerguille, Kereon, Kerabars, Kertanguy, Tromel, Le Bouis, Kerlouantec, Kerellot-Treflez, Kernaleguen, Lostmac'h, Bregoulou, Lesteven, Pen Ar Guer, Kerdreux, Menesguen, Keravel et Rostudel, et, d'autre part le classement en secteur urbanisé de la partie des secteurs de Kervarvail, Ru-Kreis et Morgat situés dans la bande littorale des cent mètres.

17. La commune de Crozon et la communauté de communes de la presqu'île de Crozon Aulne Maritime sont ainsi seulement fondées à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a annulé la décision du maire de la commune du 29 septembre 2016 portant refus d'abroger la délibération du 9 juillet 2015 approuvant le plan local d'urbanisme communal, en tant que cette dernière autorisait des constructions nouvelles dans l'enveloppe bâtie des hameaux de La Palue, Trelannec, Kerastobel, Kergolézec, Kerret, Kersuet, Gaoulac'h et Kerséoc'h, d'une part, au sein des villages de Saint Fiacre et Saint Hernot, d'autre part, et la création de zones UHd, Uht, US et 1 AUhd au sein du secteur Saint Fiacre - Le Cléguer. Le jugement du tribunal administratif doit également être réformé en ce qu'il n'a pas intégré dans son annulation partielle le classement en secteur urbanisé de la partie des secteurs de Kervarvail, Ru-Kreis et Morgat situés dans la bande littorale des

cent mètres.

18. Il y a lieu, par suite, de restreindre la portée de l'injonction prononcée par le tribunal et de la limiter aux seuls points confirmés par la cour.

Sur les frais liés au litige :

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif du 27 avril 2018 est annulé en tant qu'il a lui-même annulé la décision du 29 septembre 2016 du maire de la commune de Crozon refusant d'abroger la délibération adoptée le 9 juillet 2015 en tant que, d'une part, celle-ci a autorisé la réalisation de constructions nouvelles dans les hameaux de La Palue, Trelannec, Kerastrobé, Kergolézec, Kerret, Kersuet, Gaoulac'h, et Kerséoc'h, ainsi que dans les villages de Saint Fiacre et Saint Hernot, et a créé, d'autre part, des zones UHc, UHd, Uht, US et 1 AUhd dans le secteur Saint Fiacre Le Cléguer et, enfin, classé en secteur urbanisé la partie située dans la bande littorale des cent mètres des lieux-dits Kervarvail, Ru-Kreis et Morgat.

Article 2 : L'injonction d'engager une procédure visant à modifier le plan local d'urbanisme communal prononcée par le tribunal administratif au point 3 de son jugement est limitée aux différents points figurant à l'article 1er du présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la communauté de communes de la presqu'île de Crozon - Aulne maritime et de la commune de Crozon est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Communauté de communes de la Presqu'île de Crozon - Aulne maritime, à la commune de Crozon et à la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France.

Délibéré après l'audience du 28 juin 2019, à laquelle siégeaient :

- M. Dussuet, président,
- M. Degommier, président assesseur,
- M. A..., premier conseiller,

Lu en audience publique le 29 août 2019.

Le rapporteur,

A. A...

Le président,

J-P. DUSSUET

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées,

de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

18NT02494 2