

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1804831

M. DEMETER
Mme CLEMENT

M. Christophe Radureau
Président-rapporteur

M. Pierre Vennégues
Rapporteur public

Audience du 21 mai 2021
Décision du 23 juin 2021

68-001-01-02-03
68-01-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 octobre 2018, M. Jean-Pierre Demeter et Mme Corinne Clément, représentés par Me Matel, demandent au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 4 septembre 2018 du maire de la commune de Belz refusant de faire droit à leur demande d'abrogation partielle de la délibération du 28 février 2014 approuvant le plan local d'urbanisme communal classant le sous-secteur correspondant aux hameaux de Bodéac et de Kervoine, dans lequel se trouve leur parcelle cadastrée section C n° 1299, en zone Ah1 ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Belz d'instruire la demande d'abrogation en fonction des termes du jugement ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Belz la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- en application des articles L. 243-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet ;

- la délibération méconnaît le principe de l'autorité de la chose jugée, fixé par l'article 1355 du code civil, telle qu'elle résulte du jugement n° 0702419 du 12 mai 2011 en autorisant de nouvelles constructions dans le sous-secteur Ah1 correspondant aux hameaux de Bodéac et de Kervoine ;

- la délibération méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 janvier 2021, la commune de Belz, représentée par Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. Demeter et Mme Clément une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir des requérants ;
- aucun des moyens présentés par M. Demeter et Mme Clément n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le jugement n° 0702419 du 12 mai 2011.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- 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. Radureau,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Oueslati, représentant la commune de Belz.

Considérant ce qui suit :

1. M. Demeter et Mme Clément sont propriétaires de la parcelle cadastrée section C n° 1299 située en zone Ah1 du plan local d'urbanisme de la commune de Belz. Ils ont demandé, par un courrier du 2 juillet 2018, au maire de Belz d'abroger la délibération du 28 février 2014 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'elle classe le sous-secteur correspondant aux hameaux de Bodéac et de Kervoine, en zone Ah1 en ce que de nouvelles constructions peuvent y être autorisées. Par une décision du 4 septembre 2018, le maire de la commune de Belz a refusé de faire droit à leur demande. M. Demeter et Mme Clément demandent au tribunal d'annuler cette décision.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Belz :

2. Ont intérêt à contester le refus de modifier ou d'abroger un acte réglementaire les personnes qui auraient eu intérêt à former un recours à l'encontre de cet acte lui-même. Il n'est pas sérieusement contesté et il ressort des pièces du dossier que M. Demeter et Mme Clément

résident sur le territoire de la commune de Belz à Kervoine. Ils justifient, en leur qualité d'habitants, d'un intérêt à contester le plan local d'urbanisme de cette collectivité dans l'ensemble de ses dispositions. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Belz ne peut être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, applicable à la date de la décision contestée : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* ».

4. Pour fonder leur demande d'abrogation, les requérants soutiennent que le plan local d'urbanisme adopté par la commune de Belz le 28 février 2014 méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et l'autorité de la chose jugée le 12 mai 2011 par le tribunal qui a annulé la délibération en date du 2 novembre 2006 du conseil municipal de Belz approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classait en zone Nh les parcelles des hameaux de Magourin, Bodéac, Kervoine, Kernours, Tremadec et Villionnec situées en dehors de l'enveloppe bâtie existante.

5. D'une part, l'autorité compétente saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation. Il en résulte que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable à la date du jugement : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. / Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces*

d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. / L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. » Aux termes de l'article 42 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite "loi Elan" : « (...) / III. - Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, dans les secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi ». Enfin aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme dans sa rédaction résultant de la loi du 23 novembre 2018 : « (...). Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation. ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le règlement du nouveau plan local de la commune de Belz, adopté par une délibération du 28 février 2014, a défini des zones Ah/Nh correspondant à des « noyaux bâtis au sein d'espaces agricoles ou naturels » n'autorisant pas les constructions nouvelles mais seulement des évolutions du bâti existant, et crée un sous-secteur Ah1 correspondant aux hameaux de Bodéac et Kervoine qui « peuvent recevoir de nouvelles constructions à la condition de ne porter atteinte ni à la préservation des activités agricoles, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages dans lesquelles elles s'insèrent et dans la limite d'une capacité suffisante des équipements d'infrastructure existants (...) ». Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme prévoit la création d'un logement à Bodéac et de deux à Kervoine en densification du bâti existant.

8. En premier lieu, dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territorial, le plan local d'urbanisme doit être compatible les dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières. En l'espèce, le schéma de cohérence territoriale du pays d'Auray applicable à la date du jugement n'identifie pas les secteurs urbanisés, autres que les agglomérations et villages au sens du 2^{ème} alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

9. En second lieu, les secteurs de Bodéac et de Kervoine se composent de plus d'une vingtaine de constructions pour une partie organisées autour d'un centre et sont structurés par des voies qui les traversent et desservent les constructions. Cependant, ils présentent une relativement faible densité, une absence de continuité du bâti avec la présence d'espaces non construits et comptent d'importants bâtiments agricoles. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que ces secteurs disposeraient d'équipements ou lieux collectif les structurant. Les secteurs de Bodéac et de Kervoine présentent ainsi une urbanisation diffuse. Par suite, le zonage Ah1 du

règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Belz, qui couvre ces deux secteurs, ne peut être regardé comme correspondant à des secteurs déjà urbanisés au sens des dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

10. Il résulte de ce qui précède que M. Demeter et Mme Clément sont fondés à soutenir que le zonage Ah1 du plan local d'urbanisme de la commune de Belz n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme citées au point 6. Par suite, la décision du maire de la commune de Belz du 4 septembre 2018 rejetant leur demande d'abrogation partielle du plan local d'urbanisme doit être annulée. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, l'autre moyen n'apparaît pas susceptible de fonder l'annulation de la décision contestée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. L'annulation prononcée par le présent jugement implique que le maire de la commune de Belz inscrive à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 28 février 2014 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe le sous-secteur correspondant aux hameaux de Bodéac et de Kervoine en zone Ah1, dans un délai qu'il y a lieu de fixer à trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

12. Il n'y pas a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par M. Demeter et Mme Clément au titre des frais exposés en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants, lesquels ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme à la commune de Belz au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : La décision du 4 septembre 2018 du maire de la commune de Belz est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Belz d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 28 février 2014 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe le sous-secteur correspondant aux hameaux de Bodéac et de Kervoine, en zone Ah1, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

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

Article 4 : Les conclusions de la commune de Belz présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Jean-Pierre Demeter, à Mme Corinne Clément et à la commune de Belz.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2021 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
Mme Plumerault, première conseillère,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 juin 2021.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

C. Radureau

F. Plumerault

Le greffier,

signé

N. Josserand

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan 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.