

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2003462

Association LES AMIS DE KERVOYAL

Mme Fabienne Plumerault
Rapporteuse

M. Pierre Vennégues
Rapporteur public

Audience du 17 mars 2023
Décision du 31 mars 2023

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 et cinq mémoires, enregistrés le 13 août 2020 et le 15 juillet 2021, le 12 décembre 2021, le 24 décembre 2021, le 5 octobre 2022 et le 15 novembre 2022, l'association Les Amis de Kervoyal demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 28 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Ambon a approuvé le plan local d'urbanisme, en tant que, en espaces proches du rivage :

- sont autorisés les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dédiés aux zones NI de camping ;
- les articles 1, 4 et 5 du règlement des zones N autorisent en zone NI et Na les constructions et installations nécessaires à des équipements d'intérêt collectif et services publics dont ni la hauteur ni la densité ne sont réglementées ;
- elle classe en zone NI la parcelle n° 272 et la partie est de la parcelle n° 273, les parcelles n°s 252, 256, 1309, 1307, 381, 992 et la partie est de la parcelle n° 822 ;
- elle classe en zone UI les parcelles situées dans la bande littorale naturelle des 100 mètres du camping « Les Goélands » à Bétahon ;
- elle classe en zone Na des parcelles situées dans la bande littorale naturelle des 100 mètres ;
- elle classe en zone 1AUa la zone humide de Bétahon (parcelles cadastrées AD n°s 139, 140 et 167) ;
- elle crée une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) à Bétahon méconnaissant les exigences de l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme ;
- l'article 1 du règlement de la zone agricole autorise les constructions et installations nécessaires à des équipements d'intérêt collectif et services publics en zone Ab ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Ambon de réunir le conseil municipal afin de réviser :

- le règlement des zone Nl afin de le mettre en conformité avec les articles L. 151-13, L. 151-11, L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- le règlement de la zone Na afin de le mettre en conformité avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- le règlement de la zone A afin de le mettre en conformité avec les articles L. 121-22 et L. 131-4-1° du code de l'urbanisme ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Ambon le versement de la somme de 2 000 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 :

- elle a intérêt à agir eu égard à son objet statutaire et sa présidente a qualité pour agir ;
- les STECAL de la zone naturelle Nl, destinés aux campings, situés en espace proche du rivage, sont illégaux : ils méconnaissent les dispositions des articles L. 151-13 en raison de leur caractère non limité, la réglementation applicable au sein de ces STECAL méconnaît l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme ainsi que les articles L. 121-13 et L. 121-14 et est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) en ce qu'elle autorise les installations d'intérêt collectif et services publics dont ni la hauteur ni la densité ne sont réglementées ;
- le zonage Nl du camping de Cromenach est illégal : il ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 et de l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme et méconnaît les dispositions de l'article L. 121-18 pour la partie située dans la bande des 100 mètres ;
- l'extension du périmètre du camping « Ty Camping » n'est pas limitée et méconnaît les articles L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- le zonage Na des parcelles situées dans la bande littorale des 100 mètres méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- le règlement de la zone Na méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme et est incompatible avec le SCoT, en ce qu'il autorise en espace proche du rivage des constructions et installations nécessaires à des équipements d'intérêt collectif et services publics dont ni la densité ni la hauteur ne sont réglementées ;
- le zonage UL des parcelles situées dans la bande naturelle des 100 mètres du camping « Les Goélands » à Bétahon méconnaît l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme ;
- l'OAP de la zone 1AUa de Bétahon ne répond pas aux exigences de l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme
- le zonage 1AUa sur les terrains concernés par les sondages pédologiques S 18, S 19 et S 2 est illégal dès lors qu'il couvre une zone humide et n'est pas compatible avec le SCoT ;
- le règlement de la zone Ab méconnaît les articles L. 121-22 et L. 131-4-1° du code de l'urbanisme et est incompatible avec le SCoT en ce qu'il autorise des équipements d'intérêt collectif et services publics.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 19 mai 2021 et le 21 décembre 2021, la commune d'Ambon, représentée par la SELARL Lexcap, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association Les Amis de Kervoyal le versement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par l'association Les Amis de Kervoyal ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Mme Plumerault,
- les conclusions de M. Vennégues, rapporteur public,
- et les observations de Mme Perron, représentant l'Association Les Amis de Kervoyal, et de Me Colas, de la SELARL Lexcap, représentant la commune d'Ambon.

Une note en délibéré, présentée par l'association Les Amis de Kervoyal a été enregistrée le 18 mars 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 27 février 2015, complétée par une délibération du 29 mai 2015, le conseil municipal de la commune d'Ambon a prescrit la révision du plan local d'urbanisme approuvé le 24 novembre 2006. Par une délibération du 28 juin 2019, le bilan de la concertation a été tiré et le projet de plan local d'urbanisme a été arrêté. L'enquête publique s'est déroulée du 16 décembre 2019 au 17 janvier 2020. Le conseil municipal de la commune d'Ambon a approuvé le plan local d'urbanisme par une délibération du 28 février 2020. Par courrier du 7 mai 2020, reçu le 12 mai suivant, l'association Les Amis de Kervoyal a présenté un recours gracieux à l'encontre de cette délibération, qui a été implicitement rejeté. Par la présente requête, l'association requérante demande l'annulation partielle de la délibération du 28 février 2020.

Sur l'étendue du litige :

2. Dans ses mémoires enregistrés les 12 décembre 2021 et 5 octobre 2022, l'association Les Amis de Kervoyal a déclaré se désister de sa demande d'annulation partielle de la délibération du conseil municipal en date du 28 février 2020 ayant approuvé le plan local d'urbanisme de la commune d'Ambon, d'une part, en tant qu'elle autorise une absence de réglementation de la densité en zone 1AUa de Bétahon (article 5 du règlement de la zone 1AUa) et l'extension de l'urbanisation de cette zone 1AUa de Bétahon et, d'autre part, en tant qu'elle classe en zone Ul le camping « Le Bédume ». Ce désistement partiel est pur et simple. Il y a lieu d'en donner acte.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité des zones NL :

S'agissant du caractère limité des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) :

3. Aux termes de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités dans lesquels peuvent être autorisés : / 1° Des*

constructions ; / 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; / 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. / Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. / Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. / Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».

4. D'une part, s'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction, il résulte tant des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de cette disposition que de ses termes mêmes que la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées doit présenter un caractère exceptionnel, de manière à éviter le mitage des espaces naturels. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

5. Il ressort des pièces du dossier que le règlement du plan local d'urbanisme prévoit la création de 12 STECAL en zone N. Le rapport de présentation énonce que la création de ces STECAL répond au choix des auteurs du plan local d'urbanisme d'encadrer le développement des campings qui ne sont ni des parcs résidentiels de loisirs, ni situés en continuité de l'urbanisation du bourg, du village de Bétahon ou de l'espace littoral. Ces STECAL représentent une superficie limitée à 37,58 hectares, soit environ 0,96 % du territoire communal et 2,4 % de l'ensemble des zones naturelles. Il ressort également des documents graphiques que le périmètre de chaque STECAL correspond en grande majorité aux limites des campings autorisés. Dès lors, eu égard à l'emprise limitée de ces secteurs et à la définition précise de leur objet, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées en raison d'un nombre trop important de STECAL doit être écarté.

6. D'autre part, le règlement applicable à la zone NL, qui regroupe des activités légères de loisirs, de sports et d'hébergement de plein air dans les secteurs de la commune présentant un caractère d'espace naturel, régit, au sein des aires naturelles de camping et des campings autorisés, la densité des constructions nouvelles en les limitant à 30 % de l'emprise au sol existante. Ce même règlement prévoit que les hauteurs des nouvelles constructions ne pourront pas être supérieures à celles des bâtiments existants et régit l'implantation des constructions nouvelles. Par ailleurs, les dispositions générales de ce règlement, applicables à toutes les zones, y compris donc dans les STECAL NI, comportent un chapitre V intitulé « Equipement et réseaux », qui définit les conditions de raccordement aux différents réseaux publics de toutes les constructions et installations.

7. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de la loi littoral par les zones Nl prises dans leur ensemble :

8. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu (...) sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du même code, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Les schémas de cohérence territoriale (...) sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral (...)* ».

9. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* ». Aux termes de l'article L. 121-13 du même code : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (...)* ». Aux termes de l'article L. 121-14 de ce code : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent les dispositions de l'article L. 121-13 relatives à l'extension limitée de l'urbanisation* ». Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

10. Aux termes de l'article L. 121-16 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 121-18 du même code : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale* ».

11. S'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, il résulte des dispositions qui précèdent, que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des 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.

12. Le territoire de la commune d'Ambon est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) d'Arc Sud Bretagne approuvé le 17 décembre 2013. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) de ce SCoT comporte une partie 3, intitulée « Un nouveau rapport aux ressources environnementales et patrimoniales pour l'affirmation d'un territoire de qualité ». Au sein de cette partie, le DOO précise que, dans la bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, les constructions ou installations sont interdites en dehors des espaces urbanisés et que cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables. Il précise également que les extensions de l'urbanisation ne peuvent se faire qu'en continuité des villages et agglomérations existants ou en hameaux nouveaux intégrés à

l'environnement et définit la notion d'extension, celle de village, d'agglomération et de hameau nouveau intégré à l'environnement. Il indique également que l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage s'effectue prioritairement à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante des villages et des agglomérations et dans tous les cas de manière limitée. Le recueil cartographique, page 10, annexé au SCoT localise les villages et agglomérations ainsi que les limites présumées des espaces proches du rivage, sur le territoire des communes qu'il couvre, en se fondant sur des critères combinés définis par la jurisprudence, de covisibilité avec la mer, d'ambiance marine et de distance avec la mer. Ces dispositions ne sont pas incompatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

13. Il ressort des pièces du dossier, notamment du projet d'aménagement et de développement durables et du rapport de présentation, que les auteurs du plan local d'urbanisme ont souhaité pérenniser les pôles d'équipements, d'activités et de loisirs, en pérennisant notamment l'activité touristique liée aux campings et aux parcs résidentiels de loisirs. Le rapport de présentation précise que la fonction touristique, liée à la présence du littoral, affecte principalement les villages situés au sud de la RD n° 153, essentiellement à Tréhervé, Bétahon et Cromenach, avec un hébergement important, notamment des campings, et diversifié. Dans cette perspective, le règlement graphique identifie douze STECAL correspondant aux zones NL.

14. D'une part, le règlement écrit du plan local d'urbanisme en litige définit la zone NL comme regroupant des activités légères de loisirs, de sports et d'hébergement de plein air dans des secteurs de la commune présentant un caractère d'espace naturel. Dans ces zones, l'extension des constructions existantes et des nouvelles constructions et installations nécessaires à l'exploitation sont autorisées dans la limite de 30 % de l'emprise au sol existante. Si ce règlement limite l'emprise au sol des nouvelles constructions en fonction de celle des constructions existantes, il n'interdit toutefois pas les constructions nouvelles, alors qu'il ressort des pièces du dossier que les zones NL situées en espaces proches du rivage ne sont pas situées en continuité de secteurs identifiés comme des agglomérations ou des villages par le SCoT. Par suite, en tant qu'il autorise des constructions nouvelles et permet en conséquence une extension de l'urbanisation dans ces zones, qui ne constituent pas, par elles-mêmes, des secteurs urbanisés faute d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions, le règlement de la zone NL est incompatible avec les exigences de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. En autorisant une extension de l'urbanisation en espace proche du rivage dans des secteurs d'urbanisation diffuse qui ne se trouvent pas en continuité avec les agglomérations ou villages existants, le règlement du plan local d'urbanisme relatif à ces zones est également incompatible avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

15. Il est en outre constant que, s'agissant plus particulièrement du camping de « Cromenach » et du camping « Ty Camping », la zone NL ne recouvre pas exactement l'emprise de ces campings mais étend leur superficie respectivement de près d'un hectare et de 1,33 hectares. Les zones NL ont ainsi pour effet, eu égard à ce qui a été dit au point précédent, d'entraîner un renforcement significatif de l'urbanisation en méconnaissance des articles L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme. Par suite, l'association requérante est fondée à demander l'annulation du zonage NL de ces deux campings qui excède le périmètre des campings existants.

16. Il est également constant qu'une partie de la zone NL dédiée au camping de « Cromenach » empiète sur la bande littorale des 100 mètres. Toutefois, outre que le règlement relatif à cette zone interdit expressément les constructions ou installations nouvelles dans la bande de 100 mètres en dehors des espaces urbanisés, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme est inopérant en ce qu'il est articulé à l'encontre d'un camping déjà existant.

S'agissant de la réglementation applicable aux installations d'intérêt collectif et services publics :

17. Aux termes de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme : « I.- Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : / 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (...) ».

18. Aux termes du règlement applicable à la zone N : « (...) Article 1 : Affectation des sols ou nature des activités exercées (...) Les constructions et installations dont la destination est listée ci-dessous sont autorisées : (...) / En zone NL : / ▪ Installations d'intérêt collectif et services publics dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (...) / Article 4 : Qualité du cadre de vie / Hauteur / (...) En zone NL : / (...) La hauteur n'est pas réglementée pour les constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif et les travaux de maintenance ou de modification de ces ouvrages sont également autorisés pour des exigences fonctionnelles et/ou techniques (...) / Article 5 : Densité / non réglementé (...) ».

19. Il résulte des dispositions précitées que le règlement ne fixe aucune règle de destination, de hauteur ni de densité s'agissant des constructions comme des installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif auxquelles il fait référence. Si le règlement de cette zone reprend littéralement les dispositions de l'article L. 151-11 s'agissant de la compatibilité exigée avec l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières, et de l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, pour autant, les dispositions précitées en s'abstenant de fixer de telles règles dans ces zones faiblement urbanisées sont de nature à porter atteinte à la sauvegarde de ces espaces naturels et des paysages et sont incompatibles, dès lors qu'elles permettent une extension non limitée de l'urbanisation, avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, en tenant compte des dispositions du SCoT applicable.

20. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la délibération litigieuse en tant que, dans les espaces proches du rivage, le règlement de la zone NI autorise les constructions nouvelles, ne fixe aucune règle en ce qui concerne les constructions et les installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif de nature à limiter l'urbanisation ainsi qu'en tant que le zonage NI des campings « Cromenach » et « Ty Camping » excède leur emprise existante.

En ce qui concerne la légalité du zonage UI du camping « Les Goélands » :

21. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le camping « Les Goélands », classé en zone UI, est situé dans le prolongement direct du village de Bétahon, identifié comme tel par le SCoT d'Arc Sud Bretagne approuvé le 17 décembre 2013, lequel est compatible avec la loi littoral. Dans ces conditions, le classement de ce secteur en zone UI est compatible avec les exigences de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

22. Il est constant qu'une partie de la zone UI dédiée au camping « Les Goélands » empiète sur la bande littorale des 100 mètres. Toutefois, ainsi qu'il a été dit, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme est inopérant en ce qu'il est articulé à l'encontre d'un camping déjà existant.

En ce qui concerne la légalité des zonages Na :

23. Le règlement définit la zone Na comme les parties du territoire à dominante naturelle. Cette zone est à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

24. En l'espèce, si l'article 2 du règlement applicable aux zones prévoit une interdiction de toutes les constructions au sein de la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés pour les seules zones Nl, Nls et Nds et non pour les zones Na, ce même règlement dispose que « le dispositif réglementaire qui s'applique aux zones Na, Nds, Ndsm, Nl et Nls se compose du présent chapitre et des dispositions générales ». Aux termes des dispositions générales applicables aux secteurs identifiés au règlement graphique comme compris dans la bande littorale des 100 mètres à partir de la représentation du trait de côte géo-morphique, reprenant les dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 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. Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme doit, par suite, être écarté.

25. En revanche, le règlement ne fixe aucune règle de hauteur ni de densité ni ne comporte de restriction quant aux destinations s'agissant des constructions comme des installations d'intérêt collectif et nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif auxquelles il fait référence. Ce faisant, en s'abstenant de fixer de telles règles dans ces zones faiblement urbanisées, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu, ainsi qu'il a été dit au point 19 pour les zone Nl, les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, en tenant compte des dispositions du SCoT applicable.

En ce qui concerne la légalité de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) couvrant le village de Bétahon :

26. Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles (...)* ».

27. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attendant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements* ». Aux termes de l'article L. 113-2 du même code : « *Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (...)* ». Pour l'application de ces dispositions, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, d'apprécier si la construction ou les travaux projetés sont de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.

28. Aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu*

à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. / Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ». Aux termes de l'article R. 421-23 du même code : « Doivent être précédés d'une déclaration préalable les travaux, installations et aménagements suivants : / (...) Les travaux ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément que le plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu a identifié, en application de l'article L. 151-19 ou de l'article L. 151-23, comme présentant un intérêt d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique (...) ».

29. Il ressort des pièces du dossier que le village de Bétahon est couvert par une OAP à vocation d'habitat individuel et/ou intermédiaire, laquelle comprend à la fois des haies classées au titre de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme et des haies à préserver au titre de l'article L. 151-23 du même code.

30. Cette OAP indique notamment, dans sa partie intitulée « qualité paysagère et environnementale » : « Élément de paysage à préserver : Maintenir les haies : percements pour accès aux parcelles possibles ». Ainsi, sont seules concernées par la possibilité de percements les haies identifiées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 113-1 et L. 113-2 du même code ne peut, dès lors, qu'être écarté comme inopérant, alors au demeurant qu'en tout état de cause, l'association requérante ne justifie pas ni même n'allègue que les percements envisagés emporteraient un changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation et la protection des haies.

31. Au surplus, les dispositions précitées n'interdisent pas toute atteinte aux haies protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. En l'espèce, les dispositions générales du règlement écrit du plan local d'urbanisme relatives aux haies ou arbres à protéger pour leurs valeurs écologiques et/ou paysagères comportent d'ailleurs un certain nombre de prescriptions relatives aux haies et arbres identifiés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Parmi ces prescriptions, chaque haie abattue peut être remplacée par des plantations et en cas d'abattage autorisé, des mesures compensatoires complémentaires peuvent être exigées.

32. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'OAP du village de Bétahon est entachée d'illégalité au motif qu'elle prévoit la possibilité du percement des haies bordant la liaison douce.

En ce qui concerne la légalité du zonage 1AUa sur les terrains concernés par les sondages pédologiques S 18, S 19 et S 21 :

33. Il ressort des pièces du dossier que les zones AU ont fait l'objet de sondages pédologiques particuliers. Les sondages S 18, S 19 et S 21 réalisés sur le site d'étude de Bétahon ont mis en évidence la présence de sols présentant des traces d'hydromorphie à faible profondeur, caractéristiques de zones humides sans toutefois que ne soit présente sur les parcelles concernées une flore caractéristique d'une zone humide.

34. En premier lieu, aux termes du L. 211-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 : « I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non,

habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année (...) ». Ces dispositions énoncent des critères alternatifs permettant de retenir la qualification de zones humides.

35. L'association requérante soutient que le classement des parcelles au droit de ces trois sondages en zone 1AUa, zone d'urbanisation à court et moyen terme à vocation d'habitat, méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 211-1 du code de l'environnement dès lors qu'elles remplissent l'un des deux critères pour qu'une zone soit considérée comme humide. Toutefois, le recensement des zones humides sur le territoire de la commune d'Ambon n'a pas été fait par application du code de l'environnement au titre des pouvoirs de police de l'eau du représentant de l'État mais en application du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées du code de l'environnement doit être écarté comme inopérant.

36. En deuxième lieu, à supposer que l'association requérante ait entendu soutenir que le plan local d'urbanisme méconnaît le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Vilaine, car il ne respecterait pas l'orientation 2 de ce schéma visant à protéger les zones humides, un tel moyen est inopérant dans la mesure où la commune d'Ambon est couverte par le SCoT Arc Sud Bretagne.

37. En troisième lieu, l'association requérante soutient que le classement des parcelles concernées par cette zone humide en zone 1AUa est incompatible avec le SCoT Arc Sud Bretagne.

38. En vertu de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour prendre en compte les prescriptions du schéma directeur de la région, si le schéma de cohérence territoriale ou, en son absence, le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale ne contrarie pas les objectifs et les orientations d'aménagement et de développement fixés par le schéma, compte tenu du degré de précision des orientations adoptées, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque orientation ou objectif particulier.

39. Il est vrai que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT dispose que, s'agissant des zones humides, « les documents et opérations d'urbanisme précisent à leur échelle les zones humides, au moyen, le cas échéant, d'études d'inventaire spécifiques complémentaires à celles existantes. / Les zones humides sont préservées de l'urbanisation et de toute forme d'occupation des sols susceptible d'entraîner leur destruction ou de nature à compromettre leur fonctionnalité et leur richesse biologique (...) ». Toutefois, l'inclusion des parcelles cadastrées section AD n^{os} 139, 140 et 167 concernées par des traces d'hydromorphie caractéristiques de zones humides dans la zone 1AUa plus vaste de Bétahon n'est pas en elle-même incompatible avec le souci de préserver les zones humides, dès lors que cet objectif pourra trouver sa concrétisation lors de la mise en œuvre effective de l'urbanisation du secteur, le rapport de présentation mentionnant expressément que les périmètres des zones humides inscrites au plan de zonage « pourront être réinterrogés en phase opérationnelle ». Il s'ensuit que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le classement en zone 1AUa des terrains concernés par les sondages S 18, S 19 et S 21 serait incompatible avec les orientations du SCot.

En ce qui concerne la légalité des zones Ab :

40. Aux termes de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.* »

41. Il est constant que le SCoT Arc Sud Bretagne a identifié sur la commune d'Ambon cinq coupures d'urbanisation, entre Brouël et le bourg, à l'ouest de Tréhervé, entre Bot Bihan et Bétahon, entre Tréhervé et Bot Bian et à l'est de Bétahon. Dans sa partie relative aux coupures d'urbanisation, le DOO du SCoT prévoit que ces coupures d'urbanisation ne peuvent recevoir d'urbanisation et que seuls peuvent être admis des constructions et des aménagements ne compromettant pas le caractère naturel de la coupure, à savoir des équipements légers de sport et de loisirs, des équipements liés à la gestion de l'espace ainsi que les extensions mesurées des bâtiments agricoles existants, les mises aux normes et, en dehors des espaces proches du rivage, les constructions liées aux activités agricoles ou forestières sous certaines conditions. Il résulte de ces dispositions que le SCoT Arc Sud Bretagne met en œuvre les dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme et qu'il doit être tenu compte de ces dispositions, qui ne sont elles-mêmes pas incompatibles avec les dispositions particulières au littoral, afin d'apprécier la compatibilité du plan local d'urbanisme en cause au regard des dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme.

42. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme en litige reproduit au plan local le tracé des coupures d'urbanisation du SCoT. Le plan local d'urbanisme a classé ces coupures d'urbanisation en zone Ab, qui sont des zones agricoles qualifiées d'inconstructibles aux termes du règlement. Cependant le règlement applicable au classement retenu ne se borne pas à autoriser l'extension des constructions existantes destinées à l'élevage ou l'engraissement d'animaux, l'extension des bâtiments d'habitation existants mais permet également de réaliser des équipements d'intérêt collectif et services publics sans aucune restriction de destination, et sans réglementation de hauteur ou de densité. L'association requérante est ainsi fondée à demander dans cette mesure l'annulation de la délibération litigieuse.

Sur la conséquence des illégalités du plan local d'urbanisme :

43. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable sous les réserves suivantes : . 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; (...)* ».

44. Eu égard aux motifs d'annulation partielle de la délibération du 28 février 2020 et à sa portée, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

45. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Les Amis de Kervoyal est fondée à demander l'annulation de la délibération du 28 février 2020 par laquelle le conseil municipal d'Ambon a approuvé le plan local d'urbanisme en tant que, dans les espaces proches du rivage, le règlement des zones NI, Na et Ab ne fixe aucune limitation du droit à construire en ce qui

concerne les constructions et les installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif, en tant que le règlement de la zone NI autorise les constructions nouvelles, et en tant que le classement en zone NI des campings « Cromenach » et « Ty Camping » excède leur emprise existante.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

46. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme : « *En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation (...)* ». Ces dispositions font obligation à l'autorité compétente d'élaborer, dans le respect de l'autorité de la chose jugée par la décision juridictionnelle ayant partiellement annulé un plan local d'urbanisme, de nouvelles dispositions se substituant à celles qui ont été annulées par le juge, alors même que l'annulation contentieuse aurait eu pour effet de remettre en vigueur, en application des dispositions de l'article L. 600-12 du même code ou de son article L. 174-6, des dispositions d'un plan local d'urbanisme ou, pour une durée maximale de vingt-quatre mois, des dispositions d'un plan d'occupation des sols qui ne méconnaîtraient pas l'autorité de la chose jugée par ce même jugement d'annulation.

47. L'annulation prononcée par le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint à la commune d'Ambon d'engager l'une des procédures prévues par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du code de l'urbanisme pour modifier le règlement des zones NI, Na et Ab en tenant compte des motifs du présent jugement, modifier le périmètre des zones NI des campings « Cromenach » et « Ty Camping » dans un délai qu'il y a lieu de fixer à deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

48. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune d'Ambon doivent, dès lors, être rejetées.

49. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Ambon une somme de 500 euros à verser à l'association les Amis de Kervoyal au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 28 février 2020 par laquelle le conseil municipal d'Ambon a approuvé le plan local d'urbanisme est annulée en tant que, dans les espaces proches du rivage, le règlement des zones NI, Na et Ab ne fixe aucune limitation du droit à construire en ce qui concerne les constructions et les installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif, en tant que le règlement de la zone NI autorise les constructions nouvelles, et en tant que le classement en zone NI des campings « Cromenach » et « Ty Camping » excède leur emprise existante.

Article 2 : Il est enjoint à la commune d'Ambon d'engager l'une des procédures prévues par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du code de l'urbanisme pour modifier le règlement des zones Nl, Na et Ab en tenant compte des motifs du présent jugement et modifier le périmètre des zones Nl des campings « Cromenach » et « Ty Camping » dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune d'Ambon versera à l'association Les Amis de Kervoyal la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune d'Ambon présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association Les Amis de Kervoyal et à la commune d'Ambon.

Délibéré après l'audience du 17 mars 2023 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
Mme Plumerault, première conseillère,
M. Bozzi, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 mars 2023.

La rapporteure,

signé

F. Plumerault

Le président,

signé

C. Radureau

Le greffier,

signé

N. Jossierand

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