

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1804332

Association « AMIS DES
CHEMINS DE RONDE DU
MORBIHAN »

Mme Thalabard
Rapporteure

M. Rémy
Rapporteur public

Audience du 16 juin 2020
Lecture du 16 juillet 2020

44-05
44-045

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 septembre 2018 et le 11 novembre 2019, l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan », représentée par sa présidente en exercice, Mme Marie-Armelle Echard, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 3 mai 2018 par lequel le préfet du Morbihan a accordé une autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, en intégrant une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, concernant le projet de création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) de Brestivan sur le territoire de la commune de Theix-Noyal ;

2°) de mettre à la charge de l'État le paiement d'une somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté préfectoral en litige est entaché d'un vice de procédure, en l'absence de délibération du conseil municipal ayant autorisé le maire à déposer une demande d'autorisation unique ;

- la constitution du dossier d'enquête publique comporte de nombreuses insuffisances et n'a pas permis une information complète du public, compte tenu des conditions d'accessibilité du dossier, de son manque d'intelligibilité, de certaines pièces matériellement illisibles et d'intitulés des pièces du dossier incompréhensibles, en méconnaissance des articles L. 120-1 et R. 123-8 du code de l'environnement ;

- le dossier soumis à enquête publique est irrégulier au regard des exigences du 3° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement en ce qu'il ne comporte aucune référence au cadre juridique applicable au projet ;

- le dossier soumis à enquête publique méconnaît les dispositions du 4° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement puisqu'il ne comporte pas l'ensemble des avis sollicités et sur lesquels le préfet a fondé sa décision ;

- le dossier soumis à enquête publique est irrégulier au regard des dispositions du 6° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement dans la mesure où il ne mentionne pas la nécessité d'obtenir l'autorisation d'ouvrir une partie de la ZAC à l'urbanisation et d'obtenir sur le fondement d'un PLU modifié un permis d'aménager ;

- l'arrêté préfectoral litigieux se fonde sur un avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) irrégulier, dès lors que l'avis émis le 9 février 2017 par l'Agence Régionale de Santé (ARS) ne lui a pas été soumis et qu'il se fonde sur un avis émis le 31 août 2016 par cette même ARS, qui n'a pas été communiqué au public et qui a été rendu caduc par un avis ultérieur ;

- l'enquête publique a été confiée à un commissaire enquêteur qui ne présentait pas les garanties d'absence de conflit d'intérêt et d'impartialité attendues et dont les conclusions se sont d'ailleurs révélées partiales et insuffisamment motivées ; l'étude d'impact de la ZAC de Brestivan a, en effet, été réalisée par de partenaires professionnelles et actuelles de la commissaire enquêtrice au titre de ses fonctions de conseil en urbanisme ;

- l'autorisation contestée a été délivrée, sans qu'il ne soit justifié du dépôt d'une demande de permis d'aménager conformément aux exigences de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;

- l'arrêté préfectoral en litige ne formule aucune réserve expresse quant à la nécessité de différer les travaux dans l'attente d'une modification du PLU et de l'obtention d'un permis d'aménager en méconnaissance de l'article 17 du décret du 1^{er} juillet 2017 d'application de l'ordonnance du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;

- l'autorisation contestée est incompatible avec la législation de l'urbanisme, puisque la réalisation d'un projet d'aménagement suppose la maîtrise foncière des parcelles et la compatibilité avec le PLU en vigueur, conditions qui ne sont pas remplies ;

- l'arrêté préfectoral en litige n'est motivé par aucune raison impérative d'intérêt public majeur et méconnaît donc les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Il n'est, en outre, pas établi qu'il n'existait pas de solution alternative pour satisfaire aux besoins de la commune ;

- les mesures compensatoires prévues par l'arrêté préfectoral du 3 mai 2018 sont insuffisantes au regard des exigences des articles L. 411-2 et L. 163-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 juin 2019, le préfet du Morbihan conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 juillet 2019, la commune de Theix-Noyalo, représentée par Me Rouhaud, avocat, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » le paiement d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » n'est fondé.

Par une ordonnance du 6 février 2020, la clôture immédiate de l'instruction a été prononcée.

Des pièces complémentaires ont été produites par le préfet du Morbihan, en réponse à une demande du tribunal, et enregistrées le 28 mai 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- le décret n°2014-619 du 1^{er} juillet 2014 d'application de l'ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 ;
- 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 Thalabard,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de Me Faguer, représentant la commune de Theix-Noyalo.

L'association « Amis des chemins de ronde du Morbihan » et le préfet du Morbihan n'étaient ni présents, ni représentés.

Une note en délibéré, présentée par Me Rouhaud pour la commune de Theix-Noyalo, a été enregistrée le 25 juin 2020.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Theix-Noyalo (56), qui compte près de 8 000 habitants, a décidé de procéder à l'aménagement d'un nouveau quartier destiné à l'habitation au sud-ouest de son territoire, dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) dite de Brestivan. Afin d'engager ce projet d'extension urbaine destiné à permettre la construction à terme de

1 042 logements, le maire de la commune a déposé le 6 juin 2016 auprès des services de l'Etat une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, concernant la rubrique 2.1.5.0 relative au rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles et la rubrique 3.2.3.0 relative à la création de plans d'eau. Cette demande d'autorisation comportait également une demande de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Le projet a été soumis à enquête publique du 15 décembre 2017 au 15 janvier 2018 et a fait l'objet d'un avis favorable du commissaire enquêteur. Après consultation des organismes et personnes intéressées, le préfet du Morbihan a, par arrêté du 3 mai 2018, accordé l'autorisation sollicitée, intégrant la dérogation à l'interdiction d'atteinte à 28 espèces protégées (oiseaux, lézards, grenouilles, coléoptères). L'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » demande l'annulation de cet arrêté préfectoral.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : / (...) 8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 9 décembre 2013, le conseil municipal de la commune de Theix a autorisé le maire à solliciter toutes les aides extérieures pour la réalisation des études environnementales préalables pour l'aménagement d'un nouveau quartier urbain envisagé, sans que la procédure d'aménagement ne soit alors définie. Par une seconde délibération du 25 avril 2016, le conseil municipal a approuvé la création d'une zone d'aménagement concerté dite de Brestivan, a décidé que le coût des équipements visés à l'article R. 331-6 du code de l'urbanisme hors réseau assainissement serait mis à la charge des constructeurs et que la taxe d'aménagement ne sera pas applicable dans le périmètre de la ZAC, et a donné au maire pouvoir pour prendre toutes les mesures utiles à la bonne conduite de ce dossier, notamment pour la signature des actes unilatéraux et contractuels y afférents. Il ne ressort toutefois ni des motifs de ces délibérations, ni de leurs dispositifs, que les conseillers municipaux auraient été informés que l'aménagement de ce nouveau quartier urbain supposait la délivrance d'une autorisation préfectorale au titre de la loi sur l'eau d'une part, et au titre de l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées d'autre part, et que les pouvoirs attribués au maire pour représenter la commune pour mener le projet de ZAC incluaient le dépôt auprès des services préfectoraux d'un dossier en vue d'obtenir une telle autorisation. Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir qu'il n'est pas établi que le maire de la commune aurait été dûment habilité par le conseil municipal à déposer auprès des services préfectoraux une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et de dérogation à l'atteinte aux espèces protégées et que l'arrêté préfectoral en litige a, en conséquence, été délivré au terme d'une procédure viciée.

4. En deuxième lieu, le I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comporte une série d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Figurent ainsi, au 1° de cet article, « *La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat* », et au

3° du même article, « *La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces* ». Toutefois, le 4° du I de l'article L. 411-2 du même code permet à l'autorité administrative de délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies les trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire « *au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* » et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs qu'il énumère limitativement. Parmi ces motifs, figure : « *c) (...) l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu notamment du projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

6. Il résulte de l'instruction que le projet d'aménagement de la ZAC de Brestivan porte sur une superficie de près de 40 hectares qui comprend des espaces agricoles cultivés, des friches industrielles, des zones humides et des espaces boisés ou herbacés, à proximité immédiate de zones humides d'intérêt européen et national. L'étude faune, flore, biodiversité menée dans le cadre de l'étude d'impact de ce projet a permis de recenser sur le site de la ZAC 58 espèces d'oiseaux, dont 42 sont des oiseaux protégés nationalement, parmi lesquels la linotte mélodieuse, considérée comme vulnérable sur la liste rouge des espèces menacées en France, le bruant jaune et la fauvette grise, considérés comme quasi-menacés, et une vingtaine d'espèces d'oiseaux nicheurs du site considérés comme en déclin, une dizaine d'espèces de mammifères dont les chauves-souris, qui sont protégées nationalement, ainsi que le lézard des murailles, trois espèces de batraciens et le coléoptère longicorne Grand Capricorne. Aux termes de l'arrêté préfectoral du 3 mai 2018, la commune de Theix-Noyal a été autorisée, pour mener son projet d'aménagement de la ZAC de Brestivan, à procéder à la destruction de spécimens, à la perturbation intentionnelle et à la destruction, l'altération et la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos de 28 espèces de faune protégée présente sur le site. Toutefois, pour justifier qu'il soit dérogé à l'interdiction de porter atteinte à la conservation de ces espèces animales, le préfet du Morbihan se contente de faire état dans l'arrêté litigieux du fait que le projet d'aménagement répond à un besoin alors que les réserves foncières disponibles au sein des zones déjà urbanisées sont très faibles et que le projet intègre des aménagements collectifs. Si, en défense, le préfet comme la commune soulignent notamment le dynamisme du territoire et la nécessité de prévoir l'accueil de nouveaux habitants à des prix maîtrisés, ces affirmations sont directement contredites, à la date à laquelle il convient de se situer pour apprécier la légalité de la décision contestée, par le rapport de présentation du projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) arrêté par délibération du 25 avril 2019 de la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération qui, après avoir constaté que la construction neuve a envahi le territoire depuis le début des années 2000 au point de dépasser les besoins et que le taux de vacance des logements récents serait ainsi de l'ordre de 32 %, se fixe notamment comme objectif de réduire la consommation d'espace et

l'artificialisation des sols. Contrairement à ce qui est soutenu en défense, il ne résulte pas davantage des pièces du dossier que ce projet a vocation à permettre à la commune d'atteindre l'objectif fixé par la loi SRU de proposer 20% de logements locatif social. Ainsi, ni le préfet du Morbihan, ni la commune de Theix-Noyalto ne justifient que la réalisation de ce projet serait indispensable et serait ainsi de nature à caractériser l'existence de raisons impératives d'intérêt majeur. A supposer même que le besoin de construire plus de 1 000 logements existe, il n'est pas davantage établi qu'aucune solution alternative satisfaisante n'existerait à l'échelle du territoire intercommunal. Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que la dérogation contestée méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

7. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté préfectoral du 3 mai 2018 doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 600 euros au titre des frais exposés par l'association « Amis du Chemins de Ronde du Morbihan » et non compris dans les dépens.

9. En revanche, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Theix-Noyalto demande au titre des dépenses exposées et non comprises dans les dépens. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Theix-Noyalto doivent dès lors être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté préfectoral du 3 mai 2018 portant autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement en intégrant une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées au titre de l'article L. 411-2 dudit code concernant le projet de zone d'aménagement concertée de Brestivan sur le territoire de la commune de Theix-Noyalto est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » une somme de 600 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Theix-Noyalto au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Amis des Chemins de Ronde du Morbihan », au maire de la commune de Theix-Noyal et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet du Morbihan.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,
Mme Thalabard, premier conseiller,
M. Breuille, conseiller.

Lu en audience publique le 16 juillet 2020.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

M. THALABARD

G-V. VERGNE

La greffière,

Signé

I. LE VAILLANT

La République mande et ordonne au **ministre de la transition écologique et solidaire** 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.