

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**N°1704862**

---

M. GAC

---

M. Ragil  
Président-rapporteur

---

Mme Ferrand  
Rapporteur public

---

Audience du 3 avril 2018  
Lecture du 2 mai 2018

---

68-01-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1<sup>er</sup> juin 2017, M. Yves Gac, représenté par Me Lefèvre, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 31 mars 2017 par laquelle le conseil municipal d'Herbignac a approuvé le plan local d'urbanisme révisé ;

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

Il soutient que :

- les membres du conseil municipal n'ont pas été destinataires d'une note explicative de synthèse, au moins cinq jours francs avant la séance du 31 mars 2017, en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- la commune a méconnu l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- les objectifs prévus par la délibération de prescription de la révision du 7 mai 2013 sont trop généraux, en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
- les modalités de concertation prévues par la délibération de prescription du 7 mai 2013 sont insuffisantes, en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
- il appartient à la commune d'Herbignac de justifier du respect des formalités de publicité prévues par les dispositions des articles L. 123-24 et L.123-25 du code de l'urbanisme concernant la délibération du 7 mai 2013 ;

- il appartient à la commune d'Herbignac de justifier du respect des formalités de publicité prévues par les dispositions de l'article L. 123-26 du code de l'urbanisme concernant la délibération du 7 mai 2013 ;
- le projet de plan local d'urbanisme arrêté n'a pas été notifié à l'ensemble des personnes publiques associées ;
- la commune n'a pas recueilli l'avis du Centre national de la propriété forestière en méconnaissance de l'article R. 153-6 du code de l'urbanisme ;
- la commune a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant en zone A le secteur d'Hoscas ; à tout le moins, ce secteur devrait constituer un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée et être ainsi classé en zone Ah ;
- la commune a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle ZT 68 en zone A.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 septembre 2017, la commune d'Herbignac, représentée par la SELARL Lahalle-Rouhaud & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge du requérant sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de l'insuffisance de la délibération de prescription de la révision du plan local d'urbanisme du 7 mai 2013 est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par M. Gac ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- 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. Ragil,
- les conclusions de Mme Ferrand, rapporteur public,
- les observations de Me Lefèvre, représentant M. Gac, et de Me Lahalle, représentant la commune d'Herbignac.

1. Considérant que le conseil municipal de la commune d'Herbignac a prescrit, par une délibération du 7 mai 2013, la révision de son plan local d'urbanisme ; que ce plan a été arrêté par une délibération du 13 mai 2016, puis approuvé par une délibération du conseil municipal du 31 mars 2017 ; que M. Gac, qui est propriétaire d'une parcelle cadastrée ZT 68 au lieu-dit Hoscas à Herbignac, demande l'annulation de cette délibération ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation totale de la délibération du 31 mars 2017 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / (...). Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; que cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil municipal d'Herbignac ont été destinataires, le 23 mars 2017, d'une convocation à la séance du 31 mars 2017, laquelle précisait les points inscrits à l'ordre du jour de cette séance, notamment l'approbation du plan local d'urbanisme ; qu'à cette convocation était jointe une « note de synthèse » de 9 pages, retraçant l'historique de la procédure de révision, les orientations définies par les auteurs du plan local d'urbanisme et les résultats de la consultation du public et des personnes publiques associées ; que la note explicative de synthèse était accompagnée de deux tableaux retraçant les avis des personnes publiques associées, les observations résultant de l'enquête publique et les évolutions du plan local d'urbanisme en découlant ; que la convocation était également accompagnée d'un CD-Rom comportant l'intégralité du dossier de plan local d'urbanisme et de deux documents synthétisant, l'un, le rapport du commissaire-enquêteur et les modifications apportées au plan local d'urbanisme, l'autre, les avis des personnes publiques associées et les modifications en résultant ; qu'enfin, il n'est pas établi, ni même allégué, que le maire d'Herbignac aurait refusé de communiquer à des conseillers municipaux qui en auraient fait la demande d'autres pièces ou documents et notamment le rapport du commissaire enquêteur ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, les membres du conseil municipal d'Herbignac ont bénéficié d'une information préalable suffisante pour leur permettre d'appréhender le contexte et les motifs du projet de délibération qui était soumis à leur vote et d'exercer utilement leur mandat ; que par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales doivent être écartés ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-24 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *Font l'objet des mesures de publicité et d'information édictées à l'article R. 123-25 : a) La délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et qui définit les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation lors de la modification du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 123-13-1 ; b) La délibération qui approuve, révisé, modifie ou abroge un plan local d'urbanisme, en application des articles L. 123-10, L. 123-13 à L. 123-13-3 ; (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 123-25

du même code : « *Tout acte mentionné à l'article R. 123-24 est affiché pendant un mois au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et dans les mairies des communes membres concernées, ou en mairie. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. (...)* » ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que mention de la délibération du 7 mai 2013, portant prescription de la révision du plan local d'urbanisme, a été publiée dans l'édition Loire-Atlantique du journal « Ouest-France » le 22 mai 2013 ; qu'il ressort également des pièces du dossier que ladite délibération a été affichée en mairie à compter du 27 mai 2013 ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la délibération du 7 mai 2013 ne serait pas entrée en vigueur manque en fait ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération prescrivant le plan local d'urbanisme : « *I. - Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : / (...) 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; / (...) II. - Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont fixés par : / (...) 1° Le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ; 2° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas. / (...) IV. - Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I et II ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la décision ou la délibération prévue au II ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.* » ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la révision du plan local d'urbanisme doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ; que le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation ; que si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ;

9. Considérant, dès lors, que le moyen tiré de ce que la délibération ayant, le 7 mai 2013, prescrit la révision du plan local d'urbanisme aurait prévu des objectifs insuffisamment précis et n'aurait pas assez détaillé les modalités de concertation doit être écarté comme inopérant ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-6 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « */ (...) La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil départemental et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'au président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et, si ce n'est pas la même personne, à celui de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat dont la commune est membre et aux représentants des organismes mentionnés à l'article L. 121-4. / (...)* » ;

11. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 7 mai 2013 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme a été notifiée le 21 mai 2013 au préfet de la région Pays de la Loire, au président de la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique, aux maires des communes d'Assérac, Ferel, Guérande, la Chapelle-des-Marais, la Roche Bernard, Missillac, Nivillac, Saint-Joachim, Saint-Lyphard, Saint-Molf, au président du conseil régional de Loire-Atlantique, au président du conseil général de Loire-Atlantique, au président de Cap Atlantique ainsi qu'aux présidents du comité syndical du Parc Naturel Régional de Brière, de la chambre du commerce et de l'industrie Nantes-Saint Nazaire, de la chambre des métiers et de l'artisanat de Loire-Atlantique, de la chambre de commerce et d'industrie des Pays de la Loire, de la chambre régionale des métiers et de la chambre régionale d'agriculture; que, par suite, le moyen tiré de ce que la délibération du 7 mai 2013 prescrivant la révision du PLU n'aurait pas été notifiée à toutes les personnes publiques associées doit être écarté ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article L.153-16 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : / (...) 1° Aux personnes publiques associées à son élaboration mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9* » ; que le projet de plan local d'urbanisme arrêté n'aurait pas été notifié à l'ensemble des personnes publiques associées ; que, toutefois, le moyen n'est pas assorti de précisions suffisantes faute d'indiquer précisément les personnes publiques qui auraient dû être consultées ; qu'en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier, et notamment des bordereaux de dépôt de document d'urbanisme, que le projet de plan local d'urbanisme arrêté a été notifié à Cap Atlantique, à l'Institut d'aménagement de la Vilaine, à la préfecture de Loire-Atlantique, au parc naturel régional de Brière, à la commune de Férel, à la chambre d'agriculture ainsi qu'à la commune d'Assérac ; que, par suite, le moyen doit être écarté ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article R. 153-6 du code de l'urbanisme : « *Conformément à l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime, le plan local d'urbanisme ne peut être approuvé qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du Centre national de la propriété forestière lorsqu'il prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers./ (...)* » ;

14. Considérant qu'il n'est pas contesté que la commune d'Herbignac n'a pas consulté le Centre national de propriété forestière (CNPF) ; que, toutefois, si les espaces boisés classés (EBC) sont passés de 620,5 ha, sous l'empire de l'ancien plan local d'urbanisme datant de 2006, à 346,5 ha sous l'empire du nouveau plan local d'urbanisme, cette décroissance a été compensée par un classement en zone naturelle et forestière (Nf) des bois faisant l'objet d'un plan de gestion pour une surface de 330,5 ha ; que, dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'approbation du plan local d'urbanisme aurait entraîné une réduction des espaces forestiers, de sorte qu'elle aurait nécessité la consultation préalable du CNPF ; que, par suite, le moyen tiré de ce que cet organisme n'a pas été consulté, en méconnaissance de l'article R. 153-6 du code de l'urbanisme, doit, en tout état de cause, être écarté ;

En ce qui concerne les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation partielle de la délibération du 31 mars 2017 :

15. Considérant qu'aux termes de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.* » ; que l'article 3 du règlement du plan local d'urbanisme

d'Herbignac prévoit que : « *Sont classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol.* » ; que le chapitre du règlement intitulé « dispositions relatives aux zones agricoles » indique que : « *en zone A peuvent seules être autorisées : - les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricoles ; - les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des 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 (...)* » ;

16. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du projet d'aménagement et de développement durables que les auteurs du plan local ont entendu restreindre la diffusion de l'habitat dans les parties rurales de la commune et n'ont permis l'extension de l'urbanisation que dans les secteurs situés dans le centre-bourg de la commune et les villages de Marlais et de Pompas ; que lesdits auteurs ont entendu préserver de toute densification le secteur d'Hoscas, dénommé « écart », en y excluant totalement la possibilité d'y édifier, - en dépit de la présence de parcelles non encore construites dans ce périmètre bâti, qui inclut une quarantaine d'habitations -, toute construction nouvelle non liée aux activités agricoles ; que la commune ne justifie toutefois pas de ce que les terrains inclus dans ce hameau présenteraient, eu égard à leur faible superficie et à la présence d'habitations, un potentiel agricole ; qu'elle a entendu définir, en réalité, non pas un espace agricole, mais un espace urbanisé de faibles dimensions où toute possibilité de construction nouvelle serait interdite sans qu'il soit aucunement fait référence au potentiel agronomique, biologique ou écologique de cet espace ; qu'ainsi, le classement de la parcelle ZT 68 auquel il a été procédé est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ;

17. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. GAC est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle classe en zone agricole la parcelle cadastrée ZT 68 ;

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

18. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* » ;

19. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, le versement à la commune d'Herbignac des sommes que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Herbignac le versement à M. GAC de la somme de 1 500 euros au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup>: La délibération du conseil municipal d'Herbignac du 31 mars 2017 est annulée en tant qu'elle classe en zone A la parcelle cadastrée ZT 68.

Article 2 : la commune d'Herbignac versera à M. Gac la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Gac et à la commune d'Herbignac.

Délibéré après l'audience du 3 avril 2018, à laquelle siégeaient :

M. Ragil, président,  
M. Martin, premier conseiller,  
M. Le Brun, conseiller,

Lu en audience publique le 2 mai 2018.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien dans  
l'ordre du tableau,

R. RAGIL

L. MARTIN

La greffière,

L. LECUYER

La République mande et ordonne à la préfète de la Loire-Atlantique en ce qui la 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.

Pour expédition conforme,

La greffière