

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

**N^{os} 1603234, 1603268, 1603269, 1603270,
1603759, 1604141**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme G...
Mme P...
Mme H...
M. A...
M. L...
Mme R...
Mme T...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

M. William Desbourdes
Rapporteur

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 15 mars 2019
Lecture du 29 mars 2019

54-07-01-02
68-06-04
C+

Vu les procédures suivantes :

I. - Par une requête, enregistrée le 22 juillet 2016, sous le n° 1603234, Mme I...G..., représentée par Me C..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté de communes du Pays des Abers de prescrire l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure, le dossier d'enquête publique n'ayant pas comporté, en méconnaissance de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme, les avis des personnes publiques associées au projet de plan ;
- cette délibération est entachée d'un deuxième vice de procédure dès lors que les conclusions et l'avis du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivés, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;
- les modalités d'organisation de l'enquête publique n'ont pas permis au public d'y participer dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de l'impossibilité, malgré la décision de prolongation de l'enquête publique, d'avoir pu être reçu par le commissaire-enquêteur ;
- cette délibération est irrégulière, en méconnaissance des articles L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme dès lors que le public n'a pas été informé des modalités de la procédure de concertation et que le conseil municipal n'a pas non plus tiré formellement le bilan de la concertation ;
- l'avis émis le 22 juin 2016 par le conseil municipal de Plouguerneau en application de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales est lui-même entaché d'un vice de procédure, viciant par ricochet la délibération attaquée, dès lors que, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du même code, il n'apparaît pas que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de l'adoption de cet avis précisait que les documents concernant le plan local d'urbanisme étaient consultables en mairie et ne comportait pas une note explicative de synthèse ; il n'est pas établi que les documents étaient à disposition des conseillers municipaux lors de la séance du conseil ;
- la délibération attaquée est entachée d'un autre vice de procédure, en méconnaissance du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'aucune note explicative de synthèse n'a été adressée aux conseillers communautaires avec la convocation à la séance du 23 juin 2016, que les conseillers communautaires, convoqués le 16 juin 2016, n'ont pu disposer des conclusions de la commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme qui s'est tenue le 14 juin 2016, ni de l'avis du conseil municipal de Plouguerneau du 22 juin 2016, cet avis n'ayant été au demeurant transmis au contrôle de légalité que le 28 juin 2016 ;
- au regard de l'ensemble de ces irrégularités, il n'y aura pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;
- le conseil communautaire du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle cadastrée section AZ n° 72 située au lieu-dit Landevenneg en zone naturelle N, notamment au regard du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, ce terrain étant desservi par les réseaux et situé en continuité avec une partie agglomérée de la commune.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 6 juin 2017 et 29 janvier 2018, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur et O..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme G... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par Mme G... ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 6 juin 2017 et 29 janvier 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur et O..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient, par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, que les moyens soulevés par Mme G... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant au défaut de note explicative de synthèse.

II. - Par une requête, enregistrée le 25 juillet 2016, sous le n° 1603268, Mme B... A...épouseP..., représentée par Me C..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté de communes du Pays des Abers de prescrire l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure, le dossier d'enquête publique n'ayant pas comporté, en méconnaissance de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme, les avis des personnes publiques associées au projet de plan ;
- cette délibération est entachée d'un deuxième vice de procédure dès lors que les conclusions et l'avis du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivés, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;
- les modalités d'organisation de l'enquête publique n'ont pas permis au public d'y participer dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de l'impossibilité, malgré la décision de prolongation de l'enquête publique, d'avoir pu être reçu par le commissaire-enquêteur ;
- cette délibération est irrégulière, en méconnaissance des articles L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme dès lors que le public n'a pas été informé des modalités de la procédure de concertation et que le conseil municipal n'a pas non plus tiré formellement le bilan de la concertation ;
- l'avis émis le 22 juin 2016 par le conseil municipal de Plouguerneau en application de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales est lui-même entaché d'un vice de procédure, viciant par ricochet la délibération attaquée, dès lors que, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du même code, il n'apparaît pas que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de l'adoption de cet avis précisait que les documents concernant le plan local d'urbanisme étaient consultables en mairie et ne comportait pas une note explicative de synthèse ; il n'est pas établi que les documents étaient à disposition des conseillers municipaux lors de la séance du conseil ;
- la délibération attaquée est entachée d'un autre vice de procédure, en méconnaissance du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'aucune note explicative de synthèse n'a été adressée aux conseillers communautaires avec la convocation à la séance du 23 juin 2016, que les conseillers communautaires, convoqués le 16 juin 2016,

n'ont pu disposer des conclusions de la commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme qui s'est tenue le 14 juin 2016, ni de l'avis du conseil municipal de Plouguerneau du 22 juin 2016, cet avis n'ayant été au demeurant transmis au contrôle de légalité que le 28 juin 2016 ;

- au regard de l'ensemble de ces irrégularités, il n'y aura pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;

- le conseil communautaire du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle cadastrée section CO n° 41 située à Pors Bizinoc dans le secteur Créac'h An Avel en zone naturelle N, notamment au regard du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, ce terrain étant desservi par les réseaux et situé en continuité avec une partie agglomérée de la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 juin 2017, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur et O..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme P... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par Mme P... ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 8 juin 2017 et 26 janvier 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur et O..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient, par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, que les moyens soulevés par Mme P... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant au défaut de note explicative de synthèse.

III. - Par une requête, enregistrée le 25 juillet 2016, sous le n° 1603269, Mme Q... A...épouse H..., représentée par Me C..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté de communes du Pays des Abers de prescrire l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure, le dossier d'enquête publique n'ayant pas comporté, en méconnaissance de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme, les avis des personnes publiques associées au projet de plan ;

- cette délibération est entachée d'un deuxième vice de procédure dès lors que les conclusions et l'avis du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivés, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;
- les modalités d'organisation de l'enquête publique n'ont pas permis au public d'y participer dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de l'impossibilité, malgré la décision de prolongation de l'enquête publique, d'avoir pu être reçu par le commissaire-enquêteur ;
- cette délibération est irrégulière, en méconnaissance des articles L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme dès lors que le public n'a pas été informé des modalités de la procédure de concertation et que le conseil municipal n'a pas non plus tiré formellement le bilan de la concertation ;
- l'avis émis le 22 juin 2016 par le conseil municipal de Plouguerneau en application de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales est lui-même entaché d'un vice de procédure, viciant par ricochet la délibération attaquée, dès lors que, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du même code, il n'apparaît pas que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de l'adoption de cet avis précisait que les documents concernant le plan local d'urbanisme étaient consultables en mairie et ne comportait pas une note explicative de synthèse ; il n'est pas établi que les documents étaient à disposition des conseillers municipaux lors de la séance du conseil ;
- la délibération attaquée est entachée d'un autre vice de procédure, en méconnaissance du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'aucune note explicative de synthèse n'a été adressée aux conseillers communautaires avec la convocation à la séance du 23 juin 2016, que les conseillers communautaires, convoqués le 16 juin 2016, n'ont pu disposer des conclusions de la commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme qui s'est tenue le 14 juin 2016, ni de l'avis du conseil municipal de Plouguerneau du 22 juin 2016, cet avis n'ayant été au demeurant transmis au contrôle de légalité que le 28 juin 2016 ;
- au regard de l'ensemble de ces irrégularités, il n'y aura pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;
- le conseil communautaire du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle cadastrée section CO n° 38 située à Pors Bizinoc dans le secteur Créac'h An Avel en zone naturelle N, notamment au regard du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, ce terrain étant desservi par les réseaux et situé en continuité avec une partie agglomérée de la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2017, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur etO..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme H... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par Mme H... ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 7 juin 2017 et 26 janvier 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur etO..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient, par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, que les moyens soulevés par Mme H... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant au défaut de note explicative de synthèse.

IV. - Par une requête, enregistrée le 25 juillet 2016, sous le n° 1603270, M. W... A..., représenté par Me C..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté de communes du Pays des Abers de prescrire l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure, le dossier d'enquête publique n'ayant pas comporté, en méconnaissance de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme, les avis des personnes publiques associées au projet de plan ;
- cette délibération est entachée d'un deuxième vice de procédure dès lors que les conclusions et l'avis du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivés, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;
- les modalités d'organisation de l'enquête publique n'ont pas permis au public d'y participer dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de l'impossibilité, malgré la décision de prolongation de l'enquête publique, d'avoir pu être reçu par le commissaire-enquêteur ;
- cette délibération est irrégulière, en méconnaissance des articles L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme dès lors que le public n'a pas été informé des modalités de la procédure de concertation et que le conseil municipal n'a pas non plus tiré formellement le bilan de la concertation ;
- l'avis émis le 22 juin 2016 par le conseil municipal de Plouguerneau en application de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales est lui-même entaché d'un vice de procédure, viciant par ricochet la délibération attaquée, dès lors que, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du même code, il n'apparaît pas que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de l'adoption de cet avis précisait que les documents concernant le plan local d'urbanisme étaient consultables en mairie et ne comportait pas une note explicative de synthèse ; il n'est pas établi que les documents étaient à disposition des conseillers municipaux lors de la séance du conseil ;
- la délibération attaquée est entachée d'un autre vice de procédure, en méconnaissance du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'aucune note explicative de synthèse n'a été adressée aux conseillers communautaires avec la convocation à la séance du 23 juin 2016, que les conseillers communautaires, convoqués le 16 juin 2016, n'ont pu disposer des conclusions de la commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme qui s'est tenue le 14 juin 2016, ni de l'avis du conseil municipal de Plouguerneau du 22 juin 2016, cet avis n'ayant été au demeurant transmis au contrôle de légalité que le 28 juin 2016 ;

- au regard de l'ensemble de ces irrégularités, il n'y aura pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;
- le conseil communautaire du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle cadastrée section CO n° 39 située à Pors Bizinoc dans le secteur Créac'h An Avel en zone naturelle N, notamment au regard du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, ce terrain étant desservi par les réseaux et situé en continuité avec une partie agglomérée de la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2017, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur et O..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 9 juin 2017 et 26 janvier 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur et O..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient, par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant au défaut de note explicative de synthèse.

V. - Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 24 août 2016, 18 août 2017 et 29 mars 2018, sous le n° 1603759, M. F... L... et Mme V... R..., représentés par Me K..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de Plouguerneau ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :

- l'intervention en défense de la commune de Plouguerneau est irrecevable dès lors que cette commune ne justifie pas d'un intérêt au maintien de la délibération attaquée ;
- la commune de Plouguerneau ne bénéficie pas de la qualité de partie à l'instance et ne présente d'ailleurs plus de demande sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- la communauté de communes du Pays des Abers était incompétente pour adopter le plan local d'urbanisme de Plouguerneau dès lors que la commune de Plouguerneau n'a pas valablement donné son accord à la poursuite, par cette communauté de communes, de l'élaboration de son plan local d'urbanisme par sa délibération du 17 septembre 2015 compte tenu, d'une part, de la circonstance que cette délibération est intervenue antérieurement au transfert de compétence en méconnaissance de

l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, de l'illégalité de cet accord en méconnaissance des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ;

- en méconnaissance des articles L. 300-2 et R. 123-18 du code de l'urbanisme, le conseil municipal de Plouguerneau n'a pas valablement tiré le bilan de la concertation dès lors que sa délibération du 2 juillet 2015 se borne à lister les mesures mises en œuvres dans le cadre de la concertation sans évoquer le contenu des observations du public ni les modalités par lesquelles elles ont été prises en compte ;

- le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers n'ayant pris le parti de poursuivre la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau que par délibération du 14 avril 2016, le président de cette communauté de communes était incompétent pour décider, par arrêté du 21 décembre 2015, l'ouverture d'une enquête publique, ce qui a privé d'une garantie tant les conseillers communautaires que le public ;

- l'avis d'ouverture de l'enquête publique a été pris en méconnaissance de l'article R. 123-9 du code de l'environnement, ne précisant pas s'il existait une évaluation environnementale et un avis de l'autorité environnementale ;

- le dossier soumis à l'enquête publique était illisible s'agissant des orientations d'aménagement et de programmation et des documents graphiques ;

- en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 5211-2 du même code, la note explicative de synthèse adressée aux conseillers communautaires était insuffisante, se contentant d'énoncer l'historique de la procédure et de mentionner l'existence de l'avis favorable du commissaire-enquêteur sans évoquer le contenu du plan local d'urbanisme ;

- l'atteinte à l'information des conseillers communautaires est également constituée par l'émission tardive de l'avis requis de la commune de Plouguerneau par l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales ;

- en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme, aucune conférence intercommunale n'a été réunie avant l'approbation du plan local d'urbanisme de Plouguerneau ;

- le rapport de présentation du plan local d'urbanisme est insuffisant s'agissant du diagnostic économique et de la définition des besoins en matière de surfaces destinées aux activités économiques au regard des articles L. 151-4 et R. 151-2 du code de l'urbanisme ;

- la délibération attaquée est entachée d'un défaut de base légale dès lors que la délibération du conseil municipal de Plouguerneau du 19 avril 2012 n'est pas devenue exécutoire en raison de l'absence de publication dans un journal d'annonces légales en méconnaissance de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme ;

- le parti d'aménagement économique retenu est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le classement des parcelles cadastrées section AZ n^{os} 222, 223, 224 et 225 ainsi que, plus généralement, celui du lieu-dit Landevennec en zone naturelle N, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 21 juin et 29 décembre 2017 et 19 avril 2018, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur et O..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'intervention de la commune de Plouguerneau est recevable ;

- les moyens soulevés par M. L... et Mme R... ne sont pas fondés ;
- les dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme doivent être opposées au moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération du 17 septembre 2015 par laquelle le conseil municipal de Plouguerneau a donné son accord pour que la communauté de communes du Pays des Abers poursuive la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme.

Par trois interventions, enregistrées les 21 juin et 29 décembre 2017 et 19 avril 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur et O..., demande au tribunal de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable dès lors qu'elle a intérêt au maintien de l'ensemble des orientations d'aménagement et d'urbanisme prévues dans le plan local d'urbanisme sur la base duquel elle délivre les autorisations d'urbanisme sur son territoire ;
- par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, les moyens soulevés par M. L... et Mme R... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant à l'insuffisance de la note explicative de synthèse.

VI. - Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 19 septembre 2016, 31 octobre 2017 et 1^{er} octobre et 12 novembre 2018, sous le n° 1604141, Mme J... T...veuveS..., représentée par Me U..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau ;

2°) d'enjoindre à la communauté de communes du Pays des Abers de supprimer sa parcelle de la zone N et de la classer en zone U dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays des Abers la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il appartiendra à la commune de Plouguerneau d'apporter la preuve que la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau a été notifiée aux personnes mentionnées par cette délibération, conformément aux dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme ;
- cette même délibération n'a pas été notifiée au président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains en méconnaissance des articles L. 123-6 et L. 121-4 du code de l'urbanisme ;
- aucune note de synthèse n'a été remise aux conseillers communautaires de la communauté de communes du Pays des Abers avant qu'ils ne délibèrent sur l'approbation du plan local d'urbanisme de Plouguerneau, en méconnaissance des dispositions des articles L. 5211-1, L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- la communauté de communes du Pays des Abers ne démontre pas que l'affichage de l'arrêté de son président du 17 février 2016 ait pu être effectué le lendemain du vote de cet arrêté et, par conséquent, que la convocation a été portée à la connaissance du public dans les délais prévus à l'article R. 123-6 du code de l'environnement ;
- les conclusions du commissaire-enquêteur sont insuffisamment motivées, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;
- la délibération attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir, le classement en zone N de son terrain par la communauté de communes du Pays des Abers constituant un contournement du jugement du tribunal du 2 mars 2012 ;
- le classement de son terrain en zone N au motif qu'il est situé dans la bande des 100 mètres est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, ce terrain étant situé dans une zone déjà urbanisée.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 septembre 2017 et 2 octobre 2018, la communauté de communes du Pays des Abers, représentée par Mes Prieur etO..., conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et, à titre très subsidiaire, dans le cas où le tribunal déciderait de faire droit aux conclusions présentées à fin d'annulation par Mme T..., de moduler dans le temps les effets de cette annulation.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de l'absence de notification de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; à titre subsidiaire, il doit être écarté comme irrecevable compte tenu des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ; à titre encore plus subsidiaire, il doit être écarté comme manquant en fait ;
- les moyens soulevés par Mme T... ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 27 septembre 2017 et 2 octobre 2018, la commune de Plouguerneau, représentée par Mes Prieur etO..., demande au tribunal de faire droit aux conclusions présentées par la communauté de communes du Pays des Abers.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable dès lors qu'elle a intérêt au maintien de l'ensemble des orientations d'aménagement et d'urbanisme prévus dans le plan local d'urbanisme sur la base duquel elle délivre les autorisations d'urbanisme sur son territoire ;
- par les mêmes motifs que ceux exposés par la communauté de communes du Pays des Abers, les moyens soulevés par Mme T... ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 février 2019, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer sur la requête dans l'attente de la régularisation du vice de procédure tenant au défaut de note explicative de synthèse.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desbourdes,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de Me C..., représentant Mme G..., Mme P..., Mme H... et M. A...,
de Me D..., représentant M. L... et Mme R..., de Me E... du Fretay, représentant Mme T..., et de
Me O..., représentant la communauté de communes du Pays des Abers et la commune de
Plouguerneau.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 2 mars 2012, le tribunal a annulé la délibération du 25 juin 2008 par laquelle le conseil municipal de Plouguerneau a approuvé son plan local d'urbanisme. Par délibération du 19 avril 2012, le conseil municipal de Plouguerneau a prescrit à nouveau l'élaboration de son plan local d'urbanisme. Par délibération du 2 juillet 2015, ce même conseil municipal a arrêté son projet de plan local d'urbanisme. La communauté de communes du Pays des Abers, étant devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme depuis un arrêté préfectoral du 21 octobre 2015, a repris la procédure d'élaboration engagée par la commune de Plouguerneau. L'enquête publique a eu lieu du 8 janvier 2016 au 10 mars 2016. Après un avis favorable émis par délibération du conseil municipal de Plouguerneau du 22 juin 2016, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau par délibération du 23 juin 2016. Les requérants demandent au tribunal d'annuler cette dernière délibération.

2. Les requêtes susvisées n^{os} 1603234, 1603268, 1603269, 1603270, 1603759 et 1604141 présentées pour Mme G..., les consorts A..., M. L..., Mme R... et Mme T... sont dirigées contre la même délibération et présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur l'intervention de la commune de Plouguerneau :

3. La commune de Plouguerneau ayant intérêt au maintien de la délibération attaquée, laquelle porte approbation du plan local d'urbanisme applicable à son territoire, ses interventions sont recevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les moyens relatifs à la délibération du 19 avril 2012 prescrivant l'adoption du plan local d'urbanisme de Plouguerneau et définissant les modalités de la concertation :

Quant au défaut de publication régulière :

4. Aux termes de l'article R. 123-24 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date d'adoption de la délibération prescrivant l'adoption du plan local d'urbanisme de Plouguerneau : « *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 définit les modalités de la concertation, en application des articles L. 123-6 et L. 123-13 ; (...) ». 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. / Il est en outre publié : / a) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus (...)* ».

5. Mme G... et les consorts A... soutiennent qu'ils n'ont pas été informés des modalités de la concertation. Toutefois, ils n'apportent aucune précision de nature à infirmer les mentions de la délibération du 19 avril 2012 prévoyant son affichage en mairie pendant un mois et sa publication dans un journal diffusé dans le département. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la commune de Plouguerneau a fait insérer sur le journal Le Télégramme du 18 mai 2012 la mention de l'adoption de cette délibération. Le moyen ne peut, par suite, qu'être écarté.

6. Pour les mêmes motifs que ceux adoptés au paragraphe précédent, le moyen présenté par M. L... et Mme R... tiré de ce qu'à défaut de publication régulière de la délibération prescrivant l'adoption du plan local d'urbanisme de Plouguerneau dans des journaux d'annonces légales la délibération du 23 juin 2016 approuvant ce même plan local d'urbanisme serait entachée de défaut de base légale doit être écarté.

Quant au défaut de notification régulière :

7. Aux termes de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III. / (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date d'adoption de la délibération prescrivant l'adoption du plan local d'urbanisme de Plouguerneau : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, (...)/ La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général 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. Lorsque la commune est limitrophe d'un schéma de cohérence territoriale sans être couverte par un autre schéma, la délibération est également notifiée à l'établissement public chargé de ce schéma en application de l'article L. 122-4. (...)* ».

8. Mme T... soutient qu'il appartient à la commune d'apporter la preuve que les notifications mentionnées dans la délibération du 19 avril 2012 ont été effectuées. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'ensemble des courriers produits, que cette délibération a fait l'objet des notifications prévues aux dispositions précitées. En outre, la communauté de

communes du Pays des Abers fait valoir, sans être contestée par la requérante, que la commune de Plouguerneau n'est couverte par aucun périmètre de transports urbains. Dans ces conditions, en l'absence d'autorité compétente en matière de transports urbains, la commune de Plouguerneau n'était pas tenue de notifier sa délibération du 19 avril 2012 à une telle autorité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme doit être écarté en toutes ses branches, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'exception d'irrecevabilité opposée sur le fondement de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le bilan de la concertation préalable :

9. Aux termes du III de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur à la date d'approbation du bilan de la concertation par le conseil municipal de Plouguerneau : « *A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée au II en arrête le bilan. (...)* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que le maire a présenté aux membres du conseil municipal au cours de la séance du 2 juillet 2015 un bilan de la concertation préalable sur lequel ces derniers ont été appelés à délibérer et que l'extrait du registre des délibérations de cette séance mentionne que le bilan en a été approuvé. Ainsi, il a été satisfait aux prescriptions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme exigeant que le maire présente le bilan de la concertation et que le conseil municipal en délibère, alors même que la délibération ne mentionne pas la nature des demandes et des observations formulées par le public au cours de la concertation préalable, ni la suite susceptible de leur être réservée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

En ce qui concerne l'accord préalable de la commune pour la poursuite de la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme par l'établissement public de coopération intercommunal compétent :

11. Aux termes de l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme, dans sa partie autrefois codifié au II de l'article L. 123-1 du même code : « *Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire : / 1° De l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme, autrefois codifié au II bis de l'article L. 123-1 du même code : « *L'établissement public de coopération intercommunale mentionné au 1° de l'article L. 153-8 peut décider, après accord de la commune concernée, d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date de sa création, y compris lorsqu'elle est issue d'une fusion ou du transfert de cette compétence. Il se substitue de plein droit à la commune dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création, de sa fusion, de la modification de son périmètre ou du transfert de la compétence* ». Aux termes de l'article R. 153-1 du code de l'urbanisme, autrefois codifié au premier alinéa de l'article R. 123-15 du même code : « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le maire conduit la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme* ».

12. En premier lieu, par sa délibération du 17 septembre 2015, le conseil municipal de Plouguerneau a autorisé « Monsieur N... à demander officiellement à la Communauté de Communes du Pays des Abers d'achever la procédure en cours d'élaboration du PLU de Plouguerneau dans son périmètre initial ». Il doit ainsi être regardé comme ayant donné l'accord requis par les dispositions précitées du code de l'urbanisme.

13. En deuxième lieu, il résulte seulement des dispositions précitées qu'un accord doit être donné par la commune préalablement à la décision de l'établissement public de coopération intercommunal devenu compétent de poursuivre la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme engagée par cette commune. En l'espèce, les requérants soutiennent que la procédure suivie a été viciée dès lors que la commune de Plouguerneau a donné son accord avant que ne soit pris l'arrêté préfectoral de transfert de compétence et avant l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de la communauté de communes du Pays des Abers. Toutefois, il est constant que cet accord est intervenu antérieurement à la délibération du 14 avril 2016 par laquelle la communauté de communes du Pays des Abers a décidé de poursuivre la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme engagée par la commune de Plouguerneau.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-29 de ce code : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. / Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au maire de déterminer les questions portées à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal et d'en informer les conseillers municipaux à l'occasion de leur convocation à cette séance. Si des questions distinctes doivent normalement être distinguées sur l'ordre du jour et faire l'objet d'un vote distinct sous peine d'irrégularité de la délibération du conseil municipal, il en va autrement lorsque des questions présentent une connexité suffisante.

15. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que par la délibération du 17 septembre 2015 le conseil municipal de Plouguerneau a, à la fois, donné un avis favorable au transfert de sa compétence en matière de plan local d'urbanisme à la communauté de communes du Pays des Abers et donné son accord pour que cette communauté de communes poursuive la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme. Cette deuxième décision procède d'une question dont la connexité est suffisante avec celle du transfert de compétence et pouvait, par suite, être légalement prise à l'occasion d'une même délibération et n'avait pas à faire l'objet de questions distinctes dans l'ordre du jour de la séance de ce conseil municipal. Si les requérants soutiennent également que le contenu de l'ordre du jour n'aurait pas permis aux conseillers municipaux d'être informés de ce que la délibération porterait sur l'accord à donner à la poursuite de l'élaboration du plan local d'urbanisme de leur commune par la communauté de communes du Pays des Abers, ils n'apportent pas les précisions permettant d'apprécier l'existence d'un défaut d'information des conseillers municipaux contraire à l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, en se bornant encore à soutenir que la note de synthèse délivrée aux conseillers municipaux de Plouguerneau aurait été insuffisante sans préciser les informations essentielles qui n'auraient pas été portées à leur connaissance dans cette note, les requérants n'apportent pas davantage les précisions permettant d'apprécier l'existence d'un défaut d'information des conseillers municipaux contraire à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

16. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré du vice de procédure commis dans la délivrance de l'accord préalable par la commune de Plouguerneau à la poursuite de la procédure doit être écarté en toutes ses branches, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'exception d'irrecevabilité opposée sur le fondement de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'irrégularité de l'enquête publique :

Quant au moyen tiré du vice de procédure entachant l'organisation de l'enquête publique :

17. Aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, codifié depuis le 1^{er} janvier 2016 à l'article L. 153-19 du même code : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire. (...)* ».

18. Il résulte de ces dispositions que le président de la communauté de communes du Pays des Abers était compétent, après la mise à jour des statuts de cette communauté de communes, lui conférant la compétence en matière de plan local d'urbanisme, pour soumettre le projet de plan local d'urbanisme de Plouguerneau à une enquête publique.

19. Il résulte en outre des dispositions du II bis de l'article L. 123-1, désormais codifiées à l'article L. 153-9 du même code, que le transfert de compétence en matière de plan local d'urbanisme à un établissement public de coopération intercommunale n'implique pas nécessairement la poursuite de la procédure d'élaboration engagée par une commune membre jusqu'alors dotée de cette compétence. Il appartient à l'établissement public de coopération intercommunale devenu compétent, après avoir obtenu l'accord de la commune concernée, de décider ou non la poursuite de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme engagée par cette commune. Le président de cet établissement ne peut en conséquence décider de soumettre à enquête publique un projet de plan local d'urbanisme pour lequel l'établissement qu'il préside n'a pas décidé ou n'a pas encore décidé la poursuite de l'élaboration. Par ailleurs, la décision de ce président de soumettre un projet de plan local d'urbanisme à enquête publique ne saurait, par elle-même, révéler la volonté de l'établissement public de coopération intercommunale de poursuivre la procédure d'élaboration de ce plan local d'urbanisme.

20. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents qu'en soumettant à enquête publique, par arrêté du 21 décembre 2015, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par la commune de Plouguerneau par délibération du 2 juillet 2015 avant que, par délibération du 14 avril 2016, la communauté de communes du Pays des Abers décide la poursuite de l'élaboration de ce plan local d'urbanisme, le président de cette communauté de communes a commis une erreur de droit entachant la délibération du 23 juin 2016 approuvant ce plan local d'urbanisme d'un vice de procédure.

21. Toutefois, la circonstance que le président de la communauté de communes du Pays des Abers ait anticipé la décision de cette communauté de communes de poursuivre la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau n'a pu, par elle-même, nuire à l'information du public ou exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique dès lors que cette décision n'a eu aucune incidence sur les orientations du projet et le contenu du dossier tel qu'il avait été arrêté par le conseil municipal de Plouguerneau et il ne ressort d'aucune pièce

du dossier qu'elle a été de nature à influencer la décision de la communauté de communes du Pays des Abers de poursuivre la procédure engagée par la commune de Plouguerneau. Au demeurant, il était toujours loisible à la communauté de communes du Pays des Abers, même après l'enquête publique, de décider de ne pas poursuivre la procédure engagée ou de décider d'amender le projet arrêté par le conseil municipal de Plouguerneau et, le cas échéant et eu égard aux portées des modifications qu'elle aurait souhaité apporter, de soumettre à nouveau le projet de plan local d'urbanisme à enquête publique. En outre, c'est à l'unanimité que le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a décidé la poursuite de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau. Dans ces conditions, l'irrégularité relevée au point 20 n'est pas susceptible d'entacher d'illégalité la délibération attaquée.

Quant au moyen tiré de l'irrégularité de l'avis d'enquête publique :

22. Aux termes du I de l'article R. 123-11 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « *Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête* ». Aux termes de l'article R. 123-9 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête précise par arrêté, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête : (...) / 8° L'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ; / 9° L'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou de l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme et le lieu où il peut être consulté ; (...)* ».

23. Contrairement à ce que soutiennent M. L... et Mme R..., d'une part, l'arrêté du 21 décembre 2015 par lequel le président de la communauté de communes du Pays des Abers a décidé de soumettre le projet de plan local d'urbanisme de Plouguerneau à enquête publique indiquait, dans l'article 7 de son dispositif, que le projet a fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. D'autre part, l'avis d'ouverture de l'enquête public publié sur les journaux d'annonces légales Le Télégramme et Ouest France des 23 et 24 décembre 2015 comportait également la mention de l'existence de cette évaluation et de cet avis. Par suite, le moyen doit être écarté comme manquant en fait.

Quant au moyen tiré de l'irrégularité de l'affichage de l'arrêté de prolongation de l'enquête publique :

24. Aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'environnement, alors en vigueur : « *La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette durée ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois, sauf le cas où les dispositions des articles R. 123-22 ou R. 123-23 sont mises en œuvre. / Toutefois, par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut, après information de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, prolonger celle-ci pour une durée maximale de trente jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion*

d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. / Sa décision doit être notifiée à l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête au plus tard huit jours avant la fin de l'enquête. Elle est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, par un affichage réalisé dans les conditions de lieu prévues au II de l'article R. 123-11 ainsi que, le cas échéant, par tout autre moyen approprié. (...) ». Aux termes du II de l'article R. 123-11 du même code, dans sa version alors en vigueur : « *L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. (...) ».*

25. Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies présentes au dossier soumis à l'enquête publique et produites par la communauté de communes du Pays des Abers, que l'arrêté du 4 février 2016 par lequel le président de la communauté de communes du Pays des Abers a décidé la prolongation de la durée de l'enquête publique jusqu'au 10 mars 2016 inclus a été affiché au plus tard le 18 février 2016, date à laquelle la durée initiale de l'enquête publique arrivait à son terme et que les lieux retenus pour son affichage ont été étendus par arrêté du 17 février 2016, aux mêmes lieux que ceux retenus pour l'affichage de l'arrêté du 21 décembre 2015 par lequel ce même président a prescrit l'ouverture de l'enquête publique. Par suite, Mme T... n'est pas fondée à soutenir que la communauté de communes du Pays des Abers aurait méconnu les dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'environnement.

Quant à la composition du dossier d'enquête publique :

26. En premier lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. (...) ».* Aux termes de l'article L. 153-16 du même code : « *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 ; (...) ».*

27. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, que le dossier d'enquête publique comportait les avis des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme, conformément aux dispositions de l'article R. 153-8 du même code.

28. En deuxième lieu, si l'un des documents graphiques des orientations d'aménagement et de programmation était manquant au dossier de l'enquête publique et si les autres documents graphiques des mêmes orientations comportaient des précisions manuscrites difficilement lisibles, toutes les orientations d'aménagement et de programmation du projet de plan local d'urbanisme comportaient les orientations textuelles propres à comprendre les orientations retenues. En outre, les documents graphiques existants, respectant la légende indiquée en introduction de ces orientations, permettaient de comprendre et de contester utilement, le cas échéant, ces orientations.

29. En dernier lieu, ainsi que le font valoir les requérants, il ressort des pièces du dossier que le document graphique des zonages retenus par le plan local d'urbanisme comportait des erreurs, en faisant apparaître à plusieurs endroits deux zonages différents sur le même code couleur. Cependant, même à défaut d'une légende précisant le code couleur retenu, le respect apparent d'un code couleur pour l'ensemble des autres zones permettait de comprendre le zonage effectivement retenu, y compris sur les zones comportant des erreurs. Au demeurant, alors que le commissaire-enquêteur a relevé, dans son rapport, avoir reçu 232 personnes et avoir recueilli 293 observations, seule une observation du public a fait remarquer les erreurs que comportait le

document graphique des zonages retenus par le plan local d'urbanisme. Dans les circonstances de l'espèce, il ne ressort donc pas des pièces du dossier que les erreurs du document graphique aient nui à l'information du public ou exercé une influence sur les résultats de l'enquête publique.

30. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la composition du dossier soumis à enquête publique aurait été irrégulière.

Quant aux conditions de participation du public :

31. Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'enquête publique : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ».

32. Aux termes de l'article R. 123-10 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'enquête publique : « *Les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter un exemplaire du dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés* ». Aux termes de l'article R. 123-13 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'enquête publique : « *Pendant la durée de l'enquête, le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête, établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête, tenu à leur disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier. / Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, et le cas échéant, selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Elles sont tenues à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais. / En outre, les observations écrites et orales du public sont également reçues par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête, aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans les conditions prévues aux articles R. 123-9 à R. 123-11. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-16 de ce même code : « *Dans les conditions prévues à l'article L. 123-13, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut auditionner toute personne ou service qu'il lui paraît utile de consulter pour compléter son information sur le projet, plan ou programme soumis à enquête publique. Le refus éventuel, motivé ou non, de demande d'information ou l'absence de réponse est mentionné par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête dans son rapport* ».

33. Mme G... et les consorts A... soutiennent que les modalités d'organisation de l'enquête publique n'ont pas permis au public d'y participer dans des conditions normales dès lors, notamment, qu'il fallait prendre rendez-vous avec le commissaire-enquêteur en raison d'une forte affluence et que leur conseil n'a pas été en mesure, dans ces conditions, de rencontrer le commissaire-enquêteur. Toutefois, les intéressés ne soutiennent ni n'allèguent avoir été empêchés de faire part de leurs observations dans le cadre de l'enquête publique au commissaire-enquêteur. En outre, il est constant que le président de la communauté de communes du Pays des

Abers, sur proposition du commissaire-enquêteur, a décidé de prolonger la durée de l'enquête publique jusqu'au 10 mars 2016 afin, notamment, de recevoir un nombre plus important de personnes. Dans ces conditions, et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et n'est pas allégué par les intéressés qu'un rendez-vous a été refusé à leur conseil ou que leurs observations ainsi que, plus généralement, celles du public, n'ont pas été prises en compte, leur moyen doit être écarté.

Quant à la motivation des conclusions du commissaire-enquêteur :

34. Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* ». L'exigence de motivation des conclusions énoncées par le commissaire-enquêteur n'implique pas que celui-ci soit tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête mais l'oblige néanmoins à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

35. Il ressort du rapport du commissaire-enquêteur que dans la première partie, il a dressé un inventaire exhaustif des observations du public en mentionnant les remarques formulées par la communauté de communes du Pays de Abers. Il a ensuite procédé, dans la partie intitulée « conclusions au rapport d'enquête », à une synthèse de ces observations par thème en donnant, pour chacune d'elles, son avis personnel. Il a également donné son avis sur l'objectif affiché de modération de la consommation foncière, l'absence de sélection de hameaux demandée par le schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation, les parties écrite et graphique du règlement. Il a enfin donné un avis favorable au projet en précisant les raisons qui ont justifié cet avis et a assorti cet avis d'une réserve et de recommandations complémentaires. Ainsi, les conclusions du commissaire-enquêteur, qui a formulé un avis personnel, sont suffisamment motivées.

En ce qui concerne la tenue d'une conférence intercommunale préalable à l'approbation du plan local d'urbanisme :

36. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (...)* ».

37. Il résulte de l'article L. 153-21 précité du code de l'urbanisme et des travaux parlementaires éclairant cet article que l'organisation d'une conférence intercommunale rassemblant les maires d'un établissement public intercommunal doit se tenir seulement avant l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Le moyen tiré de ce qu'aucune conférence intercommunale n'a été réunie en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme doit donc être écarté comme inopérant. En tout état de cause, il ressort des termes mêmes de la délibération du 23 juin 2016 qu'une commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme s'est tenue le 14 juin 2016, préalablement à la séance du conseil communautaire du 23 juin 2016.

En ce qui concerne la régularité de l'avis émis par la commune de Plouguerneau avant l'approbation de son plan local d'urbanisme :

38. Aux termes de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales : *« Les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ».*

39. 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. (...) ».* Aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : *« 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 ».*

40. Il résulte des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales 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 et que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le président du conseil municipal n'ait fait parvenir aux intéressés, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation d'information, 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 d'apprécier les implications de leurs décisions. 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.

41. Il ressort des pièces du dossier que la convocation des conseillers municipaux de Plouguerneau à la séance du 22 juin 2016, qui comportait en annexe une note de synthèse relative à ce projet ainsi que l'information de la disponibilité du projet de plan local d'urbanisme arrêté par la communauté de communes du Pays des Abers en partage sur internet, leur a été adressée conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Au demeurant, il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'un conseiller municipal aurait sollicité en vain, sur le fondement de l'article L. 2121-13 du même code, des informations manquantes. Par ailleurs, la délibération du 22 juin 2016 indique qu'un exemplaire papier du

dossier de plan local d'urbanisme était consultable en mairie auprès du service d'urbanisme, aux heures d'ouverture de la mairie. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'avis émis par le conseil municipal de Plouguerneau sur le fondement de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales l'aurait été dans des conditions irrégulières en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du même code.

En ce qui concerne l'information des conseillers communautaires :

42. Aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : *« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. (...) ».*

43. Les requérants soutiennent que les conseillers communautaires n'ont pas été rendus destinataires d'une note explicative de synthèse suffisante en méconnaissance de l'article L. 2212-12 du code général des collectivités territoriales.

44. La communauté de communes du Pays des Abers et la commune de Plouguerneau font valoir que les éléments portés dans le « dossier de séance » transmis aux conseillers communautaires, selon leurs attestations concordantes par courrier du 15 juin 2016 avec leur convocation, pour la séance du conseil communautaire du 23 juin 2016, constituent la note explicative de synthèse exigée par les dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, il ressort des éléments de ce « dossier de séance » relatifs à la question de l'approbation du plan local d'urbanisme de Plouguerneau qu'il constitue en réalité seulement un projet de délibération et se borne à rappeler les différentes étapes de la procédure, à mentionner l'avis favorable du commissaire-enquêteur et la réserve dont cet avis était assorti et à indiquer que « la procédure mise en place a donc permis d'élaborer un projet respectant les objectifs et orientations arrêtés par le Conseil municipal de Plouguerneau et d'appliquer les modalités de concertation publique définies dans la délibération de prescription ». En revanche, ce « dossier de séance » ne comporte aucune explication relative aux choix ayant présidé à l'élaboration et à l'approbation du plan local d'urbanisme, aux partis retenus et aux objectifs définis par le conseil municipal de Plouguerneau lequel était encore compétent à la date à laquelle le projet de plan local d'urbanisme a été arrêté, ou encore aux portées des modifications apportées à la suite de l'enquête publique au regard des différents avis émis par les personnes publiques associées et le commissaire-enquêteur. Dans ces conditions, ce dossier de séance, qui n'a pu éclairer le sens et la portée de la décision soumise au vote des conseillers communautaires en ne leur apportant pas une information suffisante, ne peut être regardé comme la note explicative de synthèse prévue par les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la délibération du 23 juin 2016 est entachée d'un vice de procédure.

45. En outre, les conseillers communautaires n'ont été saisis du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de Plouguerneau qu'à une date où la procédure d'élaboration de ce document était avancée. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'une information suffisante leur ait été délivrée avant la séance du 23 juin 2016 permettant de pallier l'insuffisance du dossier de séance, notamment lors de la séance du 14 avril 2016, date à laquelle, au

demeurant, d'une part, le projet de plan local d'urbanisme n'avait fait l'objet d'aucune modification par la communauté de communes du Pays des Abers, et, d'autre part, cette communauté de communes attendait les conclusions du commissaire-enquêteur sur le projet tel qu'il avait été arrêté par le conseil municipal de Plouguerneau. Ainsi, dans ces conditions, l'insuffisance des éléments portés dans le « dossier de séance » transmis aux conseillers communautaires de la communauté de communes du Pays des Abers avant leur séance du 23 juin 2016, lequel ne leur a pas permis de connaître les orientations et les objectifs du plan local d'urbanisme de la commune, définis par la commune de Plouguerneau et poursuivis par le document soumis à leur approbation, a été de nature à les priver d'une garantie. Par suite, le vice de procédure relevé au paragraphe précédent est de nature à entacher d'illégalité la délibération de la communauté de communes du Pays des Abers du 23 juin 2016.

46. En revanche, d'une part, si Mme G... et les consorts A... soutiennent que, eu égard à leurs dates d'adoption, les conseillers communautaires de la communauté de communes du Pays des Abers n'ont pas pu disposer de la connaissance des conclusions émises le 14 juin 2016 par la commission intercommunale d'urbanisme valant conférence d'urbanisme et de l'avis émis le 22 juin 2016 par le conseil municipal de Plouguerneau, il ressort des termes mêmes de la délibération attaquée que celle-ci a été prise au visa de ces conclusions et de cet avis. Ainsi, en l'absence d'autres précisions des requérants, il ne ressort pas des pièces du dossier que les conseillers communautaires de la communauté de communes du Pays des Abers auraient délibéré sans avoir pris connaissance de ces conclusions et de cet avis.

47. D'autre part, si les requérants soutiennent que l'information des conseillers communautaires aurait été insuffisante au motif que la délibération du 22 juin 2016 du conseil municipal de Plouguerneau n'a été transmise au contrôle de légalité du préfet du Finistère que le 28 juin 2016, cette circonstance est sans incidence sur le sens et la qualité de l'avis émis par ce conseil municipal à destination du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers. Par suite, Mme G... et les consorts A... ne peuvent utilement soutenir que cette circonstance serait constitutive d'un vice de procédure entachant la délibération du 23 juin 2016 du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers.

En ce qui concerne le contenu du rapport de présentation :

48. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. / (...) Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. (...)* ».

49. M. L... et Mme R... soutiennent que le rapport de présentation ne comporte aucun diagnostic économique et ne justifie pas de l'ouverture à l'urbanisation de plus de dix hectares de terrains en zones 1AUe, 1AUec et 2AUec. Pourtant, le diagnostic dont l'absence est reprochée figure au rapport de présentation pp. 34 à 43 et est pourvu d'un bilan p. 44. Ce diagnostic comporte une analyse des prescriptions supra communales en matière économique, des emplois

sur le territoire, des emplois de la population résidente ainsi qu'une analyse des différents secteurs d'activités développés sur le territoire communal : commerces, services, agriculture, économie liée à la mer, notamment l'économie portuaire et le tourisme. Ce même rapport dresse, p. 60, des prévisions économiques à l'horizon 2036 et fixe notamment les partis d'aménagement retenus pour les activités artisanales, industrielles, commerciales ainsi que celles liées à l'économie touristique. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette prévision, effectuée sur un horizon à vingt ans, permet d'expliquer la constitution, dans le règlement, d'une importante réserve foncière en zones 1AUe, 1AUec et 2AUec, permettant d'assurer le développement continu des zones d'activité de la commune, particulièrement celle du Hellez. Enfin, le rapport de présentation en déduit pp. 160 et 161 puis pp. 165 et 166 la traduction dans le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rapport de présentation ne présenterait aucun diagnostic économique, ne justifierait pas de l'ouverture à l'urbanisation de plus de dix hectares de terrain en zone à urbaniser et n'expliquerait pas les choix retenus dans le règlement.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans le parti d'aménagement économique :

50. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ». Il résulte de ces dispositions, combinées à celles de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation, que le règlement n'est soumis à un rapport de cohérence qu'avec le projet d'aménagement et de développement durable.

51. Les requérants soutiennent que le parti d'aménagement économique, notamment celui de la zone du Hellez, est incohérent avec l'analyse économique du rapport de présentation.

52. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement et de développement durable indique que la zone du Hellez est amenée à devenir un espace économique rayonnant de la communauté de communes du Pays des Abers et que cette zone doit pouvoir se développer en s'intégrant dans le paysage en composant avec la route départementale et les espaces agricoles. Dans ces conditions, alors qu'il ne tend pas à d'autres fins que celles indiquées au paragraphe précédent, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans le parti d'aménagement économique, à le supposer opérant, doit, en tout état de cause, être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation des zonages retenus par le plan local d'urbanisme :

53. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. (...)* ». Aux termes de l'article R. 151-24 de ce même code : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; / 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; / 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues* ».

54. 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. 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.

Quant au classement en zone naturelle N des parcelles des consorts A...situées au lieu-dit Pors-Bizinoc dans le secteur de Créac'h An Avel :

55. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

56. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une directive territoriale d'aménagement prévue par l'article L. 172-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 de ce même code : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* ».

57. Il résulte des dispositions des articles L. 131-1, L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme que, lorsque le territoire d'une commune, soumise aux dispositions particulières au littoral, est couvert par un schéma de cohérence territoriale mettant en œuvre ces dispositions, celui-ci fait obstacle à une application directe au plan local d'urbanisme des dispositions législatives particulières au littoral, la compatibilité du plan local d'urbanisme devant être appréciée au regard des seules orientations du schéma de cohérence territoriale. Toutefois, ce principe ne fait pas obstacle, le cas échéant, à la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, par le moyen de l'exception d'illégalité, les dispositions législatives particulières au littoral sur les orientations générales du schéma de cohérence territoriale.

58. Les consorts A...soutiennent que le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant les parcelles cadastrées section CO n^{os} 38, 39 et 41 situées au lieu-dit Pors Bizinoc dans le secteur de Créac'h An Avel en zone naturelle N, notamment au regard des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ces terrains étant desservis par les réseaux et situés en continuité avec une partie agglomérée de la commune.

59. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le territoire de la commune de Plouguerneau, ainsi que, plus généralement, celui de la communauté de communes du Pays des Abers, est couvert par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest, lequel fait application des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme en répertoriant les villages et les agglomérations ainsi que les coupures d'urbanisation présentes sur le territoire qu'il couvre. En conséquence, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir directement des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'appartenait légalement à la communauté de communes du Pays des Abers de n'assurer que la compatibilité du plan local d'urbanisme de Plouguerneau avec les orientations et les objectifs contenus dans le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest et non la compatibilité de ce plan avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

60. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que les terrains des consorts A..., non bâtis, sont situés dans une zone d'urbanisation diffuse éloignée de tout village ou agglomération. La seule circonstance qu'ils seraient reliés aux réseaux ne permet pas d'établir qu'ils ne présenteraient pas un caractère naturel et, partant, que leur classement en zone naturelle N serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Au demeurant, ce classement est compatible avec le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest qui estime que lieu-dit Pors Bizinoc n'est situé en continuité ni avec une agglomération ni avec un village existant.

Quant au classement en zone naturelle N du secteur de Landevennec :

S'agissant du moyen soulevé par Mme G... relatif au zonage de la parcelle cadastrée section AZ n° 72 et du moyen soulevé par M. L... et Mme R... relatif au zonage des parcelles cadastrées section AZ n°s 222, 223, 224 et 225 :

61. Mme G... soutient que le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant la parcelle cadastrée AZ 72 située au lieu-dit Landevennec en zone naturelle N, notamment au regard des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ce terrain étant, d'une part, desservi par les réseaux et, d'autre part, situé en continuité avec une partie agglomérée de la commune. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été dit au paragraphe 59, la requérante ne peut utilement se prévaloir directement des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dès lors le territoire de la commune de Plouguerneau est couvert par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest.

62. En tout état de cause, le classement en zone naturelle N des parcelles cadastrées section AZ, n°s 72, 222, 223, 224 et 225, qui présentent une superficie importante et sont dépourvues de toute construction, n'apparaît pas, alors même qu'elles seraient reliées aux réseaux, comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant du moyen soulevé par M. L... et Mme R... relatif au zonage de l'entier secteur de Landevennec :

63. D'une part, s'il ressort des documents graphiques du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest que le secteur de Landevennec est situé entre les coupures d'urbanisation numérotées 13 et 14, en dehors de tout village ou agglomération repérés par ce schéma, ces mêmes documents graphiques considèrent ce secteur comme étant une zone urbanisée. Par ailleurs, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Plouguerneau, p. 97, identifie le secteur de Landevennec comme présentant un « paysage urbanisé ».

64. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que, malgré l'existence de plusieurs parcelles de grande taille non urbanisées, le secteur de Landevennec est constitué de plus d'une centaine de constructions structurées par des réseaux routiers et desservies par l'ensemble des réseaux propres à y permettre l'urbanisation. Ce secteur ne peut dès lors être regardé comme ayant, dans son ensemble, le caractère d'un espace naturel. Par ailleurs, ce secteur ne présente aucune qualité particulière du point de vue esthétique, historique ou écologique et il n'y existe aucune exploitation forestière. En outre, il n'est fait état par la communauté de communes du Pays des Abers et la commune de Plouguerneau ni de l'existence d'une ressource à préserver dans ce secteur ni de la nécessité d'y prévenir un risque d'inondation, ce secteur n'étant notamment pas concerné par les risques de submersion marine, ainsi que le constate le rapport de présentation du plan local d'urbanisme, pp. 153 et 154.

65. Par suite, et sans préjudice de la nécessité de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Plouguerneau avec le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest, M. L... et Mme R... sont fondés à soutenir que la communauté de communes du Pays des Abers a commis une erreur manifeste d'appréciation en classant en zone naturelle N les parcelles construites du secteur de Landevennec, secteur compris entre la route de Kergongar à l'ouest et, à l'est, la coupure d'urbanisation n° 13 repérée par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest.

Quant au classement en zone naturelle N de la parcelle de Mme T... située au lieu-dit Saint-Cava dans le secteur de Lilia :

66. 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 ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement* ». Ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des cent mètres que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces.

67. En premier lieu, par jugement du 2 mars 2012, le tribunal a jugé que le classement en zone naturelle Ns du terrain de Mme T..., qui supposait que ce terrain soit situé dans un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, méconnaissait les dispositions alors en vigueur de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme dès lors que ce terrain ne pouvait être regardé comme situé dans un site ou un paysage remarquable au sens de ces dispositions.

68. Cependant, ce jugement ne peut être interprété comme interdisant le classement de ce terrain en zone naturelle N pour d'autres motifs que ceux initialement adoptés et censurés par le tribunal. Ainsi, en classant en zone naturelle N le terrain de Mme T..., la communauté de communes du Pays des Abers ne peut être regardée comme ayant méconnu l'autorité de la chose jugée par le tribunal dans ce jugement ou, ainsi que le soutient Mme T..., comme ayant, pour cette raison, détourné les pouvoirs qui lui sont conférés en matière de plan local d'urbanisme.

69. En second lieu, il ressort des photographies aériennes produites par les deux parties que le terrain de Mme T... est situé au lieu-dit Saint-Cava dans le secteur de Lilia, dans la bande des cent mètres à proximité immédiate de la limite haute du rivage de la mer. Si ce terrain est entouré à l'est et au sud de parcelles bâties, il s'ouvre à l'ouest sur une parcelle non bâtie ainsi qu'un vaste espace vierge de toute urbanisation. Par ailleurs, l'urbanisation du lieu-dit Saint-

Cava qui s'étend de manière filamenteuse jusqu'au terrain de Mme T... puis au rivage de la mer, présente une configuration qui le sépare, à l'est et dans la bande des cent mètres, de l'urbanisation du reste du secteur de Lilia. Dans ces conditions, le terrain de Mme T... ne peut être regardé comme étant situé dans un espace urbanisé caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions. Au surplus, il ressort des pièces du dossier que le terrain de l'intéressée, qui n'est dotée que de deux constructions légères, est situé à proximité directe d'un secteur qui, pour sa part, présente le caractère d'un site ou d'un paysage remarquable du littoral et est classé en zone Natura 2000 sur le fondement de la directive habitat. En conséquence, c'est sans méconnaître les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation que le terrain de Mme T..., a été classé en zone naturelle N.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

70. 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 ; / 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. (...)* ».

71. Aux termes 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 153-31 du même code : « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : (...)* / 2° *Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; (...)* ».

72. Il résulte de ce qui précède que le plan local d'urbanisme de Plouguerneau est entaché de deux illégalités, d'une part, une illégalité pour vice de procédure en raison de l'insuffisance de la note explicative de synthèse adressée aux conseillers communautaires de la communauté de communes du Pays des Abers préalablement à la séance de son conseil communautaire du 23 juin 2016 et, d'autre part, une illégalité tenant à l'erreur manifeste d'appréciation du classement des parcelles construites du secteur de Landevennec en zone naturelle N.

73. La méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, qui est un vice de procédure commis postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, est susceptible de

régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers communautaires imposée par cet article. Les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

74. En revanche, la seconde illégalité, qui entraîne la réduction d'une zone naturelle, oblige la communauté de communes du Pays des Abers à lancer une procédure de révision du plan local d'urbanisme de Plouguerneau. Par suite, les dispositions du 1° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme font obstacle à ce que le juge de l'excès de pouvoir saisi d'un plan local d'urbanisme puisse surseoir à statuer sur les conclusions de la requête pour permettre la régularisation de ce vice.

75. Il y a lieu, par suite, dans les circonstances de l'espèce, d'annuler la délibération du 23 juin 2016 du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers, en tant seulement qu'elle classe en zone naturelle N les parcelles construites du secteur de Landevennec – secteur compris entre la route de Kergongar à l'ouest et, à l'est, la coupure d'urbanisation n° 13 repérée par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest – dans le plan local d'urbanisme de Plouguerneau, l'erreur manifeste d'appréciation commise n'affectant qu'une partie identifiable du zonage de ce plan local d'urbanisme et ne compromettant pas son économie générale et de faire application, pour le surplus, des dispositions précitées de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Il y a lieu, dès lors, de surseoir à statuer en impartissant un délai de quarante-cinq jours à compter de la notification du présent jugement, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération litigieuse du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Plouguerneau.

D É C I D E :

Article 1er : Les interventions de la commune de Plouguerneau sont admises.

Article 2 : La délibération du 23 juin 2016 par laquelle la communauté de communes du Pays des Abers a approuvé le plan local d'urbanisme de Plouguerneau est annulée en tant que les parcelles construites du secteur de Landevennec sont classées en zone naturelle N.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur le surplus des conclusions des requêtes.

Article 4 : La communauté de communes du Pays des Abers dispose d'un délai de quarante-cinq jours à compter de la notification du présent jugement pour approuver à nouveau le plan local d'urbanisme de Plouguerneau en régularisant le vice entachant la délibération attaquée.

Article 5 : Tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement, sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme I...G..., à Mme B... A...épouseP..., à Mme Q... A...épouseH..., à M. W... A..., à M. F... L..., à Mme V... R..., à Mme M... T...veuveS..., à la communauté de communes du Pays des Abers et à la commune de Plouguerneau.

Délibéré après l'audience du 15 mars 2019 à laquelle siégeaient :

Mme Plumerault, premier conseiller faisant fonction de président,
Mme Thielen, premier conseiller,
M. Desbourdes, conseiller.

Lu en audience publique le 29 mars 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

signé

signé

W. DESBOURDES

F. PLUMERAULT

Le greffier,

signé

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au préfet du Finistère 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.