

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N°23NT00045**

---

COMMUNE DE BRÉTIGNOLLES-SUR-MER

---

Mme Isabelle Montes-Derouet  
Rapporteuse

---

M. Yann Le Brun  
Rapporteur public

---

Audience du 20 mai 2025  
Décision du 6 juin 2025

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes  
(2<sup>ème</sup> chambre)

C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

L'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer (La Vigie), M. Durand et M. Ducos ont demandé au tribunal administratif de Nantes, d'une part, à titre principal, d'annuler la délibération du 23 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Brétignolles-sur-Mer a approuvé le plan local d'urbanisme communal, à titre subsidiaire, de prononcer l'abrogation partielle du plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer en tant que « celui-ci fait référence au projet de port et aux zones 1AUp et Nmp sur le secteur de la Normandelière », d'autre part, d'enjoindre à la commune de lancer une procédure de modification afin de mettre en conformité les différents documents du plan local d'urbanisme et de prévoir un nouveau zonage pour le secteur de la Normandelière.

Par un jugement n°s 1906184 et 1906620 du 8 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes, après avoir admis les interventions de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et de Mme Bécavin et autres, a annulé la délibération du 23 avril 2019 approuvant le plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer en tant que ce plan classe l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp, a enjoint à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation prononcée, conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, et a rejeté le surplus des conclusions des demandes.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 9 janvier 2023, 18 avril 2023 et 3 août 2023, la commune de Brétignolles-sur-Mer, représentée par Me Guillot, demande à la cour dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il annule la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer en ce que ce plan classe l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp en vue de la réalisation d'un port de plaisance ;

2°) de rejeter les demandes présentées par l'association « La Vigie », M. Durand et M. Ducos devant le tribunal administratif de Nantes ;

3°) de rejeter les conclusions d'appel incident présentées par l'association « La Vigie » et M. Durand, y compris les conclusions subsidiaires tendant à l'abrogation juridictionnelle partielle de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer ainsi qu'à une injonction sous astreinte ;

4°) de rejeter les conclusions d'appel incident présentées par M. Ducos ;

5°) de rejeter l'intervention volontaire de l'association « Agir pour Brétignolles » ;

6°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer dans un délai suffisant pour permettre l'adoption d'un nouveau zonage Nmp du plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer redélimité par l'agglomération du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ainsi que la régularisation des vices retenus par la cour ;

7°) en tout état de cause, de mettre à la charge de l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer, de M. Durand, de M. Ducos et de l'association Agir pour Brétignolles, la somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête n'est pas irrecevable dès lors qu'elle ne conteste que la partie du dispositif du jugement qui lui fait grief ;

- elle est suffisamment motivée ;

- le plan local d'urbanisme (PLU) de Brétignolles-sur-Mer, en tant qu'il classe la partie de l'estran sur le secteur de la Normandelière en zone Nmp, n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ;

- il est cohérent et compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ; en vertu du rapport de présentation du SCOT, l'estran n'a pas vocation à être identifié comme espace remarquable du littoral ; l'estran de Brétignolles-sur-Mer n'est pas inclus dans la zone de protection spéciale (ZPS) « secteur marin de l'île d'Yeu » ni au sein des espaces remarquables du littoral mentionnés par le schéma de cohérence territoriale ; selon le schéma graphique du SCOT, le projet de port de plaisance de la commune est au nombre des « secteurs d'extension permettant le renforcement des pôles urbains et des équipements portuaires situés dans les espaces proches du rivage » ;

- le caractère remarquable de l'intégralité de l'estran ne peut être déduit du simple constat des protections qui lui sont applicables ; à l'échelle nationale, le secteur du projet de port de plaisance est exclu de la zone de protection spéciale (ZPS) « secteur marin de l'île d'Yeu » ; aucune pièce du dossier ne permet d'établir l'inscription alléguée de l'estran de Brétignolles-sur-Mer à l'inventaire national du patrimoine géologique sous la référence PAL0014 au titre de l'article

R. 411-17-1 du code de l'environnement ; à l'échelle régionale, le conservatoire du littoral n'a pas identifié l'estran de la Normandelière comme un espace naturel présentant un enjeu maritime ni comme un espace présentant un enjeu de biodiversité et pas davantage comme un paysage remarquable de la côte vendéenne ;

- le caractère géologique remarquable et l'intérêt écologique fort de l'estran font défaut sur une partie du périmètre arrêté pour la zone Nmp du PLU ; l'estran ne présente un intérêt géologique certain que jusqu'au secteur de la Parée, à l'exclusion des parties de l'estran situées au sud de la plage du marais Girard, dénuées d'intérêt géologique remarquable ;

- l'intérêt écologique du site est inégal ; la partie considérée de l'estran ne présente pas davantage de typicité particulière par rapport à l'ensemble de la côte vendéenne s'agissant des massifs d'Hermelles, qui sont particulièrement représentés et répandus sur ce littoral ; les espèces représentées sur ce secteur ne présentent pas toutes un enjeu de conservation particulier ; l'étude d'impact évalue l'incidence du projet sur ces espèces comme « très faible » car les Roches du Repos ne constituent pas une aire d'alimentation fonctionnelle pour ces espèces et ne présentent qu'une très faible typicité ;

- la réalité du caractère géologique remarquable et de l'intérêt écologique fort de l'estran n'est pas démontré à l'échelle de l'ensemble du zonage Nmp ;

- les moyens retenus en première instance pour rejeter le surplus des conclusions de la demande de l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer et de M. Durand doivent être confirmés :

- l'information des conseillers municipaux avant l'adoption de la délibération du 23 avril 2019 portant approbation du PLU était suffisante au regard des dispositions des articles L. 2121-10 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- le rapport de présentation du PLU répond aux dispositions des articles L. 151-4, R. 151-1, L. 104-5 et R. 151-3 du code de l'urbanisme et reprend la cartographie du SCOT ; le plan d'occupation des sols n'ayant pas prévu de coupure d'urbanisation sur le secteur de la Normandelière, le rapport de présentation du PLU n'avait pas à comporter un exposé sur les motifs de la suppression de la coupure d'urbanisation ; le rapport de présentation justifie suffisamment les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et les orientations d'aménagement et de programmation ; l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation comporte une description suffisamment détaillée de l'état initial de l'environnement comme de l'ensemble des mesures actuelles de protection du site et analyse avec un degré de présentation suffisant les impacts de l'opération future ;

- l'orientation d'aménagement et de programmation relative au projet de port est cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durables du PLU ;

- le défaut de classement de la partie terrestre du secteur de la Normandelière en espace remarquable n'entache pas le PLU d'incompatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ; ce secteur, largement anthropisé, ne présente aucun intérêt écologique fort et n'est pas nécessaire au maintien des équilibres biologiques ;

- faute pour le secteur terrestre de la Normandelière de constituer un ensemble naturel cohérent, vierge de toute urbanisation, les auteurs du PLU ont pu régulièrement l'exclure des coupures d'urbanisation en toute compatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme ;

- la zone 1AU<sub>p</sub> prévue sur le secteur terrestre de la Normandelière ayant été pensée comme directement interconnectée avec les agglomérations existantes, identifiées au SCOT, tout en évitant l'extension de l'urbanisation dans les zones les plus sensibles que constituent le marais Girard et la Dune, est parfaitement compatible avec les orientations du SCOT et les dispositions de l'article L. 121-28 du code de l'urbanisme ;

- à supposer ce moyen opérant, le PLU ne méconnaît pas le principe de non-régression du droit de l'environnement dès lors qu'il n'a pas supprimé de coupure d'urbanisation qui aurait préexisté sur le secteur de la Normandelière ;

- le moyen tiré par voie d'exception de l'illégalité du SCOT est inopérant ; l'absence d'identification du secteur terrestre de la Normandelière en coupure d'urbanisation et son identification en secteur 1AUp n'entachent le PLU d'aucune incompatibilité avec le SCOT ;

- le moyen tiré de la méconnaissance du SDAGE Loire-Bretagne est inopérant en présence d'un SCOT qui fait écran :

- en l'absence d'identité d'objet, de la cause et des parties, il ne saurait lui être opposée l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 21NT01097 du 15 avril 2022 en ce qu'il qualifie l'estran d'espace remarquable du littoral ;

- l'illégalité retenue par le tribunal pour annuler partiellement la délibération approuvant le PLU peut être régularisée par une procédure de modification du PLU en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;

- les moyens de l'appel incident seront écartés :

- la partie terrestre du secteur de la Normandelière ne présente, par ses caractéristiques propres, aucun intérêt remarquable justifiant que lui soit appliquée la protection prévue à l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ; le site ne fait l'objet d'aucune mesure de protection environnementale, hormis une ZNIEFF de type II ; il présente un caractère anthropisé ; le secteur n'est pas caractérisé par une richesse écologique effective ; la légalité du classement devant s'apprécier à la date de la délibération approuvant le PLU, la présence d'espèces observées postérieurement à la réalisation de travaux ne saurait être utilement invoquée ; le secteur terrestre de la Normandelière, qui n'est pas constitutif d'une unité paysagère avec l'estran, ne saurait être qualifié à ce titre d'espace remarquable ;

- le secteur terrestre de la Normandelière n'avait pas à être identifié par le PLU comme une coupure d'urbanisation rendant son classement en zone 1AUp illégal dès lors qu'il ne présente pas de caractéristiques propres témoignant d'un intérêt particulier à l'échelle du PLU et du SCOT et compte tenu de son caractère urbanisé ;

- le classement en zone 1AUp du secteur terrestre de la Normandelière ne méconnaît pas l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dès lors que, situé à la jonction de deux agglomérations identifiées par le SCOT, il respecte le principe d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages ;

- le classement en zone 1AUp du secteur terrestre de la Normandelière ne méconnaît pas le principe d'équilibre, posé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, entre les enjeux relatifs à la maîtrise de l'étalement urbain, à l'utilisation économe des espaces naturels et à la préservation des espaces agricoles ;

- la circonstance que la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie entende renoncer au projet de port de plaisance ne constitue pas une circonstance de droit ou de fait nouvelle rendant caduques le classement du secteur en zone 1AUp ainsi que l'orientation d'aménagement et de programmation relative au secteur de la Normandelière ; il ne s'agit que d'une décision politique et non urbanistique, insusceptible de remettre en cause la légalité de la délibération approuvant le PLU et de justifier, dès lors, son abrogation ; la commune entend poursuivre les discussions avec les élus locaux sur un nouveau projet de pôle nautique et touristique.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 8 février 2023, 16 juin 2023, 19 juillet 2023 et 10 octobre 2023, l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer (La Vigie) et M. Durand, représentés par Me Lepage, demandent à la cour :

1°) de rejeter la requête de la commune de Brétignolles-sur-Mer ;

2°) par la voie de l'appel incident, d'une part, d'annuler le jugement du 8 novembre 2022 du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il a rejeté les conclusions de leur demande tendant à l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de la commune en ce qu'il

classe le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp en vue de la réalisation d'un port de plaisance ;

3°) d'enjoindre à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'engager toutes les procédures nécessaires à la modification du plan local d'urbanisme afin d'assurer l'exécution de l'arrêt à intervenir, dans le délai de deux mois suivant la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Brétignolles-sur-Mer la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête d'appel présentée par la commune est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre l'intégralité du jugement alors que son intérêt à faire appel est limité au seul article du dispositif du jugement lui faisant grief ;

- la requête d'appel est irrecevable en ce qu'elle ne satisfait pas à l'obligation de motivation qui résulte des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, la commune de Brétignolles-sur-Mer se contentant de soulever un moyen tiré d'une erreur de qualification juridique des faits qui n'aboutit qu'à récapituler ses écritures de première instance sans opérer de critique du jugement attaqué ;

- M. Ducos n'a pas la qualité de partie en appel, dès lors, d'une part qu'il ne saurait être considéré comme défendeur et que, d'autre part, il ne saurait à fortiori former des conclusions nouvelles en appel ; il ne saurait avoir la qualité de défendeur en appel d'un jugement qui a partiellement fait droit à des conclusions qui n'étaient pas les siennes ;

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé en ce qu'il n'examine pas si la perte d'objet du PLU litigieux, au regard de l'abandon du projet de port, est de nature à justifier la demande d'abrogation et en ce qu'il n'explique pas en quoi l'abandon du projet de port n'aurait « ni pour objet ni pour effet de rendre illégal le PLU » ; le tribunal administratif a omis de se prononcer sur le moyen tenant à la disparition des motifs ayant conduit les rédacteurs du PLU litigieux à prévoir un zonage 1AUp ainsi qu'une OAP relative au projet de port ;

- la commune ne saurait remettre en cause les motifs de l'arrêt n° 21NT01097 passé en force de chose jugée, rendu par la cour le 15 avril 2022 ;

- c'est en recourant à un faisceau d'indices que le tribunal a qualifié l'intégralité de l'estran d'espace remarquable en raison de l'intérêt géologique et écologique qu'il présente ; son classement en zone Nmp est dès lors incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ;

- le secteur terrestre de la Normandelière, au regard de son voisinage immédiat avec l'estran, espace remarquable avec lequel il forme un ensemble, et de ses caractéristiques propres, à savoir un secteur non anthropisé, inclus dans une ZNIEFF de type II, délimité dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie de Conservation des Aires Protégées (SCAP), identifié comme « réservoir de biodiversité » par le SRCE Pays-de-la-Loire, délimité comme « zone d'intervention » et « périmètre autorisé » par le conservatoire du littoral et accueillant plusieurs espèces protégées, doit être considéré comme un espace remarquable au sens des dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme ; une étude réalisée, dans le cadre de la remise en état du site après retrait de l'autorisation environnementale qui avait été délivrée par le préfet, a mis en évidence la présence sur le site de deux espèces rares de flore, démontrant que le secteur constitue un réservoir de biodiversité nécessaire au maintien des équilibres biologiques ;

- en l'absence de toute urbanisation, et nonobstant la présence de quelques aménagements légers et de deux coupures d'urbanisation à l'échelle du territoire couvert par le PLU, le secteur terrestre de la Normandelière constitue une coupure d'urbanisation, ainsi que le POS de la

commune l'avait identifié, rendant dès lors le classement en zone 1AUp incompatible avec l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme et l'entachant d'erreur manifeste d'appréciation ;

- la suppression de la coupure d'urbanisation, non accompagnée de mesures de compensation, méconnaît le principe de non régression ;
- l'abandon du projet de port par la communauté d'agglomération, seule compétente en matière portuaire, a rendu le zonage 1AUp et l'OAP du port sans objet et sans fondement juridique, impliquant ainsi l'abrogation du PLU en tant que celui-ci a intégré le projet de port.

Par des mémoires, enregistrés les 26 juin 2023 et 18 septembre 2023, M. Ducos, représenté par Me Gossement, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête de la commune de Brétignolles-sur-Mer ;

2°) par la voie de l'appel incident, d'annuler le jugement du 8 novembre 2022 du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il a rejeté les conclusions de sa demande tendant à l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme en ce qu'il classe le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp en vue de la réalisation d'un port de plaisance ;

3°) d'enjoindre à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Brétignolles-sur-mer la somme de 4 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'estran du secteur de la Normandelière, qui présente un caractère géologique remarquable et un intérêt écologique fort, doit être qualifié d'espace remarquable, ce qui emporte l'illégalité de son classement en zone Nmp ;

- la délibération approuvant le PLU présente une évaluation environnementale insuffisante ;

- le classement en zone 1AUp de la partie terrestre du secteur de la Normandelière est illégal dès lors qu'il porte sur un espace remarquable ;

- le secteur terrestre de la Normandelière n'étant ni urbanisé, ni anthropisé, il a la qualité d'un espace naturel présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation ;

- cette coupure d'urbanisation fait obstacle à la classification de cette partie du secteur en zone à urbaniser 1AUp, dès lors que ce zonage est affecté aux activités portuaires et maritimes ou de loisirs ;

- la zone 1AUp ne peut être considérée comme étant en continuité d'une urbanisation existante et méconnaît, dès lors, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;

- le principe de non-régression, qui est opposable à la modification des documents d'urbanisme, a été méconnu par la délibération approuvant le PLU de la commune dès lors que le POS de la commune de Brétignolles-sur-Mer adopté en 1998, qualifiait de coupure d'urbanisation la partie terrestre du secteur de la Normandelière qui n'a pas été retenue par le PLU et qu'il n'a pas connu d'urbanisation ou d'anthropisation notamment depuis 1998 ;

- le PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer méconnaît le principe d'équilibre fixé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme en ce qu'il classe un large espace naturel et agricole en zone à urbaniser 1AUp affectée aux activités portuaires, maritimes et de loisirs ;

- au regard du motif d'annulation de la délibération du 23 avril 2019 retenu par le tribunal administratif de Nantes et de ceux qui seront retenus en appel, la cour ne pourra surseoir à statuer ; l'illégalité du classement de la partie terrestre du secteur de la Normandelière en zone 1AUP ne

pourra qu'être retenue par la cour ; au regard du motif d'annulation et de sa portée, la cour devra annuler partiellement le plan local d'urbanisme.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 26 juin 2023, l'association Agir pour Brétignolles, représentée par Me Gossement, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête de la commune de Brétignolles-sur-Mer ;

2°) par la voie de l'appel incident, d'annuler le jugement du 8 novembre 2022 du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il a rejeté les conclusions de la demande de M. Ducos tendant à l'annulation de la délibération approuvant le PLU de la commune en ce que ce plan classe le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp en vue de la réalisation d'un port de plaisance ;

3°) d'enjoindre à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

Elle soutient que :

- son intervention volontaire est recevable ;
- l'estran du secteur de la Normandelière, qui présente un caractère géologique remarquable et un intérêt écologique fort, doit être qualifié d'espace remarquable, ce qui emporte l'illégalité de son classement en zone Nmp ;
- la délibération approuvant le PLU présente une évaluation environnementale insuffisante ;
- le classement en zone 1AUp de la partie terrestre du secteur de la Normandelière est illégal dès lors qu'il porte sur un espace remarquable ;
- le secteur terrestre de la Normandelière n'étant ni urbanisé, ni anthropisé, il a la qualité d'un espace naturel présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation ;
- cette coupure d'urbanisation fait obstacle à la classification de cette partie du secteur en zone à urbaniser 1AUp, dès lors que ce zonage est affecté aux activités portuaires et maritimes ou de loisirs ;
- la zone 1AUp ne peut être considérée comme étant en continuité d'une urbanisation existante et méconnaît, dès lors, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- le principe de non-régression, qui est opposable à la modification des documents d'urbanisme, a été méconnu par la délibération approuvant le PLU de la commune dès lors que le plan d'occupation de sols de la commune de Brétignolles-sur-Mer adopté en 1998, qualifiait de coupure d'urbanisation la partie terrestre du secteur de la Normandelière qui n'a pas été retenue par le PLU et qu'il n'a pas connu d'urbanisation ou d'anthropisation notamment depuis 1998 ;
- le PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer méconnaît le principe d'équilibre fixé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme en ce qu'il classe un large espace naturel et agricole en zone à urbaniser 1AUp affectée aux activités portuaires, maritimes et de loisirs ;
- au regard du motif d'annulation de la délibération du 23 avril 2019 retenu par le tribunal administratif de Nantes et de ceux qui seront retenus en appel, la cour ne pourra surseoir à statuer ; l'illégalité du classement de la partie terrestre du secteur de la Normandelière en zone 1AUP ne pourra qu'être retenue par la cour ; au regard du motif d'annulation et de sa portée, la cour devra annuler partiellement le plan local d'urbanisme.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que la cour est susceptible de relever d'office l'irrecevabilité des conclusions d'appel incident présentées, d'une part, par l'association de veille citoyenne et écologique de

Bretignolles-sur-Mer et M. Durand et, d'autre part, par M. Ducos, au motif qu'elles portent sur un litige distinct de celui qui fait l'objet de l'appel principal.

Des observations en réponse à ce courrier ont été présentées le 16 mai 2025 pour l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer et M. Durand.

Des observations en réponse à ce courrier ont été présentées le 19 mai 2025 pour la commune de Brétignolles-sur-Mer.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Mme Montes-Derouet,
- les conclusions de M. Le Brun, rapporteur public,
- et les observations de Me Cuni, substituant Me Guillot, pour la commune de Brétignolles-sur-Mer, de Me Sageloli, substituant Me Huglo, pour l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer, et de Me Vagne, substituant Me Gossement, pour M. Ducos et l'association Agir pour Brétignolles.

1. Par une délibération du 23 avril 2019, le conseil municipal de Brétignolles-sur-Mer a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Ce plan local d'urbanisme (PLU) classe en secteur Nmp et 1Uap, respectivement, l'estran et la partie terrestre du secteur de la Normandelière, en vue de la réalisation d'un port de plaisance d'une capacité d'accueil d'environ un millier d'anneaux. Par un jugement du 8 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a annulé, à la demande de l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer, de M. Durand et de M. Ducos, la délibération du 23 avril 2019 en tant que le PLU classe, en vue de la réalisation d'un port de plaisance, l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp, a enjoint à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation prononcée, conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme et a rejeté le surplus des conclusions des demandes. La commune de Brétignolles-sur-Mer relève appel de ce jugement en tant qu'il a annulé la délibération approuvant le PLU de Brétignolles-sur-Mer en ce que ce plan classe, en vue de la réalisation d'un port de plaisance, l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp. Par la voie de l'appel incident, l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer et M. Durand relèvent appel de ce jugement en tant, d'une part, qu'il a rejeté les conclusions de leur demande tendant à l'annulation de la délibération approuvant le PLU en ce qu'il classe, en vue de la réalisation de ce même port de plaisance, le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp et en tant, d'autre part, qu'il a rejeté leurs conclusions présentées à titre subsidiaire en vue de l'abrogation dans cette mesure du PLU. Par la voie de l'appel incident, M. Ducos relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté les conclusions de sa demande tendant à l'annulation de la

délibération approuvant le PLU en ce que celui-ci classe le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp en vue de la réalisation de ce port.

Sur l'intervention de l'association Agir pour Brétignolles :

2. L'association Agir pour Brétignolles qui, en vertu de ses statuts, a pour objet « d'agir sur le canton de Saint-Gilles-Croix-de-Vie », notamment « contre tout ce qui affecterait l'environnement de la commune de Brétignolles-sur-Mer » et « de protéger, conserver et restaurer les espaces, ressources, milieux naturels, faune et flore, la diversité écologique, les eaux, air, sols et sous-sols, sites, paysages, cadre de vie, le littoral, le patrimoine culturel et historique, de lutter contre pollutions et nuisances, d'agir dans le domaine de l'environnement de l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire de la commune et de l'urbanisme » justifie d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien des conclusions présentées, d'une part, par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand et, d'autre part, par M. Ducos tendant à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a partiellement rejeté les conclusions de leurs demandes. Par suite, son intervention est recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand à la requête d'appel :

3. En premier lieu, contrairement à ce que soutiennent l'association La Vigie et M. Durand, la commune de Brétignolles-sur-Mer relève appel du jugement du 8 avril 2022 en tant qu'il a annulé la délibération du 23 avril 2019 approuvant le PLU en ce que ce dernier classe l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp où sont autorisés les aménagements et ouvrages liés à la sécurité et aux activités maritimes et portuaires et lui a enjoint d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation prononcée, conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand et tirée du défaut d'intérêt pour la commune à faire appel du jugement attaqué doit être écartée.

4. En second lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « (...) *La requête (...) contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge (...)* » et de l'article R. 811-13 du même code : « *Sauf dispositions contraires prévues par le présent livre, l'introduction de l'instance devant le juge d'appel suit les règles relatives à l'introduction de l'instance de premier ressort définies au livre IV (...)* ».

5. La requête d'appel de la commune de Brétignolles-sur-Mer comporte des moyens dirigés contre le jugement attaqué en ce qu'il a annulé partiellement la délibération du 23 avril 2019 approuvant le PLU de la commune et ne se borne pas à reproduire intégralement et exclusivement l'argumentation présentée devant le tribunal. Elle satisfait ainsi aux exigences des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative. Par suite, la fin de non-recevoir opposée, par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand, à la requête d'appel la commune et tirée de ce que celle-ci ne serait pas motivée doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir opposée par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand aux écritures présentées par M. Ducos :

6. M. Ducos a demandé, de même que l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand, au tribunal administratif de Nantes l'annulation de la délibération du 23 avril 2019 du conseil municipal de Brétignolles-sur-Mer approuvant le plan

local d'urbanisme communal. Le jugement attaqué a annulé, pour partie, cette délibération et a rejeté le surplus des conclusions de sa demande. Par suite, contrairement à ce que soutiennent cette association et M. Durand, M. Ducos a la qualité de défendeur en appel et ces conclusions ne peuvent être regardées comme nouvelles en appel et donc irrecevables. La fin de non-recevoir opposée sur ce point par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand doit donc être écartée.

#### Sur l'appel principal de la commune de Brétignolles-sur-Mer :

7. En premier lieu, d'une part, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

8. D'autre part, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du même code : « *En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; / (...) / 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; / (...) / 8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables. / (...) ».*

9. Enfin, il ressort du règlement du PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer que le secteur Nmp couvre « *les secteurs délimitant les espaces naturels marins comportant des aménagements pour les activités liées à la mer, et portuaires* ». Ce règlement prévoit que : « *Sont admis en secteur Nmp : 1° Les aménagements et ouvrages liés et nécessaires aux activités maritimes (cale de mise à l'eau) et portuaires strictement nécessaires ; 2° Les aménagements et ouvrages liés à la sécurité maritime ; 3° Les ouvrages d'accès (mouillage...), d'avant-port (brises lames...), de mise à l'eau ; 4° Les affouillements liés aux opérations de dragage ou facilitant l'accès* ».

10. Le territoire de la commune de Brétignolles-sur-Mer est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la communauté du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé le 9 février 2017. Le document d'orientations et d'objectifs de ce SCOT prévoit que les espaces remarquables du littoral, au nombre desquels il cite les espaces maritimes, doivent être préservés. La circonstance que le périmètre de la zone de protection spéciale (ZPS) « Secteur marin de

l'Ile-d'Yeu jusqu'au continent » ne recouvrirait pas l'estran rocheux de la commune de Brétignolles-sur-Mer n'est pas de nature à établir que le SCOT n'aurait pas reconnu cette partie du domaine maritime comme espace remarquable, la carte figurant en annexe 1 du document d'orientations et d'objectifs du SCOT dénommée « mise en œuvre de la loi littoral » identifiant précisément « les espaces marins » de la commune de Brétignolles-sur-Mer comme espaces remarquables. En outre, si le SCOT précise que « pour le cas particulier des espaces remarquables maritimes », les PLU pourront « distinguer » « les parties du domaine maritime concernées par un caractère d'espace remarquable de celles pouvant faire l'objet d'évolutions plus importantes (secteurs concernés par des concessions de plages, secteurs portuaires ...) » et si, à ce titre, il fait état du projet de création d'un nouvel équipement portuaire sur le territoire de la commune de Brétignolles-sur-Mer, c'est toutefois « sous réserve de la faisabilité économique, juridique et environnementale » de ce projet, le document d'orientations et d'objectifs du SCOT rappelant par ailleurs l'orientation visant au maintien des espaces naturels remarquables au sein des communes concernées par la loi littoral, dont la commune de Brétignolles-sur-Mer, afin de préserver « la spécificité des ambiances maritimes, d'assurer le fonctionnalité du maillage écologique côtier en lien avec l'arrière-pays, et de maîtriser les pressions qui s'exercent sur les espaces littoraux et les activités agricoles ou liées à la mer qu'ils accueillent ». Il s'ensuit que la commune ne saurait soutenir que la qualification de l'estran rocheux comme espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ne serait pas « cohérente » avec le SCOT.

11. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le classement en zone Nmp par le PLU d'une partie de l'estran du secteur de la Normandelière a pour objet de permettre l'implantation des ouvrages maritimes nécessaires au fonctionnement du port de plaisance, dont un chenal et des brise-lames. La zone considérée se situe sur la partie de l'estran du secteur de la Normandelière dénommé « Roches du Repos » qui regroupe, sur 20 ha, la « Grand' Roche » et « Chipot » à l'ouest, « Le Nougie » et « La Mouine » à l'est, ainsi que les plages de la Parée et du Marais Girard et qui recouvre, dans sa partie centrale, le chenal existant, dans sa partie nord-ouest, partiellement la « Grand' Roche » et, dans sa partie sud-est, partiellement la roche de « La Mouine ». Il ressort également des pièces du dossier que l'estran rocheux du secteur de la Normandelière se trouve à proximité, à l'ouest, de la ZPS « secteur marin de l'Ile-d'Yeu jusqu'au continent », au sud, à environ 1 km, du site Natura 2000 « Dunes, forêts et marais d'Olonne » et, à l'est, à proximité immédiate de la ZNIEFF de type II « Dunes, forêts, marais et coteaux du pays d'Olonne ». En outre, cette partie de l'estran du secteur de la Normandelière est elle-même classée en réservoir de biodiversité dans le schéma régional de cohérence écologique adopté par arrêté du 30 octobre 2015 du préfet de la région Pays de la Loire, a été identifiée dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP) en Pays de la Loire sous la référence SCAP060 « Dunes, forêts et marais d'Olonne » et a été inscrite à l'inventaire national du patrimoine géologique sous la référence PAL0014 en 2014. Il ressort également des pièces du dossier que le géotope de l'estran au droit du secteur de la Normandelière, qui présente dans sa partie située au nord-ouest un potentiel paléontologique et est constitué, pour sa partie située au sud-ouest, de rhyolite, se trouve dans la continuité, au nord comme au sud, d'une série paléozoïque particulièrement remarquable. Si cette série présente, en partie sud, au-delà de la faille des Roches du Repos, un intérêt moindre, le classement en zone Nmp recouvre partiellement, dans sa partie nord-ouest, une zone présentant un intérêt paléontologique potentiel. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de création du port de plaisance, que l'estran rocheux du secteur de la Normandelière présente également un intérêt écologique fort en ce qu'il abrite 16 habitats distincts, signes « d'une forte diversité de biotopes essentiellement liée aux différents modes d'exposition et à la topographie du site », et en ce qu'il constitue le support physique des Hermelles, espèces dites « déterminantes ZNIEFF Mer » en Pays de la Loire/Liste 6 (comme espèces ingénieuses et/ou jouant un rôle indicateur d'importance permettant un habitat diversifié). Si, ainsi que le relève la commune, les Hermelles présentes sur l'estran rocheux de la

Normandelière correspondent à des structures en placage et non en récifs, qui sont seuls listés dans l'annexe I de la Directive Habitats, l'étude d'impact précise que les enveloppes situées en bordure sud du futur chenal et celles au sud-est, davantage abritées, présentent de « beaux placages bien développés susceptibles d'évoluer vers des formations récifales », l'étude concluant sur ce point que ce substrat rocheux offre ainsi un potentiel de colonisation important par cette biocénose d'intérêt. Contrairement à ce que soutient la commune, le classement en zone Nmp recouvre une partie des habitats recensés dont celui des Hermelles. Ainsi, cette partie de l'estran, dans le secteur de la Normandelière, présente un caractère géologique remarquable et un intérêt écologique fort. Compte tenu de sa qualité paysagère et de ses richesses géologiques et écologiques, l'estran du secteur de la Normandelière est au nombre des sites et espaces remarquables dont les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme imposent la préservation. Par suite, le classement par le PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer de la partie considérée de l'estran en zone Nmp dans laquelle est prévue la réalisation d'aménagement tels qu'un chenal et des brise-lames, nécessaires au port de plaisance, n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, en tenant compte du SCOT.

12. Il résulte de ce qui précède que la commune n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du 23 avril 2019 approuvant le PLU de la commune en tant que ce plan classe l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp en vue de la réalisation d'un port de plaisance.

Sur les appels incidents présentés par l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer, M. Durand et M. Ducos :

13. Il ressort des pièces du dossier que la partie terrestre du site de la Normandelière, classée en zone 1AU<sub>p</sub> par la délibération du 23 avril 2019 approuvant le plan local d'urbanisme, dont le périmètre correspond à l'emprise du projet de port de plaisance, recouvre, sur 27 ha, dans sa partie comprise dans les espaces proches du rivage délimités par la rue de la Source dans le règlement graphique du PLU, en continuité de l'estran maritime dont il a été dit au point 11 qu'il présente le caractère d'un espace remarquable, des affleurements rocheux dénommés « Roches du Repos » ou « Roches noires », des plages, des dunes se déployant entre le bourg de Brétignolles-sur-Mer et l'école de voile ainsi qu'un ancien bassin qui, situé à une centaine de mètres du rivage et alimenté par un captage d'eau en mer pour la pratique de la voile, a été asséché et remblayé en 2015. Au-delà de la rue de la Source, cette zone recouvre une faible portion du marais Girard et, dans sa majeure partie jusqu'aux abords de la carrière de Bréthomé, des prairies et des terres cultivées, s'ouvrant elles-mêmes sur des espaces agricoles et des espaces naturels constitués notamment de zones humides, dont le marais Girard lui-même.

14. Ainsi qu'il a été dit au point 10, le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCOT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie préconise, en matière de protection et de mise en valeur du littoral, de valoriser les patrimoines et spécificités des espaces maritimes et continentaux, de préserver le littoral et d'assurer les conditions d'un bon fonctionnement de ses différents espaces sur le long terme, en préservant notamment la spécificité des ambiances maritimes et en maîtrisant les pressions qui s'exercent sur les espaces littoraux. Il prévoit qu'il appartiendra aux documents d'urbanisme communaux de justifier de la prise en compte des enjeux liés aux milieux naturels.

15. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la partie du secteur terrestre de la Normandelière, incluse dans les espaces proches du rivage jusqu'à la route de la Source, est entourée de trois zones Natura 2000 situées à proximité, à savoir le site « Dunes de la Sauzaie et marais du Jaunay », le site « Dunes, forêt et marais d'Olonne » et le secteur marin de l'île d'Yeu.

De même que l'estran, elle est incluse au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Dunes, forêts, marais et coteaux du pays d'Olonne », est identifiée en tant que réservoir de biodiversité par le schéma régional de cohérence écologique adopté par un arrêté du préfet de la région Pays de la Loire du 30 octobre 2015 et appartient au vaste secteur SCAP 060 « Dunes, forêt et marais d'Olonne », délimité dans le cadre de l'élaboration de la « stratégie de création d'aires protégées ». En outre, la partie proche du rivage du secteur terrestre de la Normandelière a été intégrée, comme zone à enjeux terrestres, par le conservatoire du littoral dans son périmètre d'intervention, dans le cadre de sa politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, du respect des sites naturels et de l'équilibre biologique. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment du reportage photographique réalisé par l'huissier sollicité par les défendeurs, qu'à l'exclusion du bâtiment abritant l'école de voile, la partie du secteur terrestre de la Normandelière, située dans les espaces proches du rivage et classée en zone 1AUp, est vierge de toute construction, que l'assèchement et l'ensablement depuis 2015 de l'ancien bassin artificiel, d'une superficie de 1,2 ha, ont contribué à lui restituer un aspect naturel à proximité des dunes ainsi que le confirme l'observation en 2022, lors de l'inventaire de la flore réalisé dans le cadre du projet des travaux de remise en état du site, de plusieurs espèces patrimoniales, parmi lesquelles l'Oseille tête de bœuf, espèce vulnérable, et l'Astéroline en étoile, espèce quasi menacée à proximité immédiate de l'ancien bassin, observées en bordure de l'ancien bassin, sur des sables non concernés par les travaux de terrassement réalisés en octobre 2019 dans le cadre du projet de port de plaisance. La seule présence, dans cette partie du secteur, du bâtiment de l'école de voile, à son extrémité sud-est, d'un parc de stationnement arboré et non bitumé, d'une voie d'accès à l'ancien bassin et à l'école de voile ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère naturel de la zone. Eu égard à ce qui précède, et alors que cet espace dunaire offre une vue dégagée sur la mer et sur l'estran rocheux du secteur de la Normandelière dans la continuité duquel il se trouve, il doit être regardé, dans sa partie située au sein des espaces proches du rivage, jusqu'à la rue de la Source, comme constituant un site remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. Par suite, le classement en zone 1AUp de la partie terrestre de ce secteur, depuis le rivage jusqu'à la rue de la Source, est incompatible avec ces dispositions, en tenant compte du SCOT.

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

17. Il ressort des pièces du dossier que le secteur terrestre de la Normandelière classé en zone 1AUp pour l'aménagement du port est, d'une part, bordé sur ses flancs sud-ouest et sud-est par des zones urbanisées, d'autre part, compris dans un vaste espace qui s'étire du sud, depuis le rivage de la mer, jusqu'au nord, constitué ainsi qu'il a été dit au point 13 de prairies et de terres cultivées. Il ressort également des pièces du dossier, notamment du rapport de la commission d'enquête sur la révision du PLU de la commune, que le secteur terrestre de la Normandelière est le seul à offrir une percée visuelle sur la mer, au-delà des espaces agricoles, depuis la route départementale RD n° 38. Il s'ensuit qu'eu égard à son caractère naturel, à sa superficie et à sa localisation en continuité de l'unité paysagère que ce secteur forme, en partie, avec l'estran maritime, que le secteur terrestre de la Normandelière doit être regardé comme présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, sans qu'ait d'incidence la circonstance que deux autres coupures d'urbanisation ont été identifiées sur le territoire communal, au nord entre La Sauzaie et Jaunay, pour la protection des dunes et, au sud, entre les Conches Arrochaudes et le chenal du Havre de la Gachère, pour la protection des dunes et marais des Roussières. Il s'ensuit qu'en estimant que le secteur terrestre de la Normandelière ne pouvait être regardé comme un espace naturel présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation au sens des dispositions précitées de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme et en le classant, dans son intégralité, en zone 1AUp du

règlement graphique du PLU dans lequel sont notamment autorisés les installations, les affouillements, les déblais et remblais liés aux constructions et aménagements nécessaires à la réalisation du projet de port de plaisance, les auteurs du PLU ont commis une erreur manifeste d'appréciation.

18. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature, en l'état de l'instruction, à conduire à l'annulation partielle de la délibération contestée.

19. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté les conclusions qu'ils avaient présentées, à titre subsidiaire, tendant à l'abrogation de cette délibération dans cette mesure, que l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer, M. Durand et M. Ducos sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par ce jugement, le tribunal administratif de Nantes a rejeté les conclusions de leurs demandes tendant à l'annulation de la délibération du 23 avril 2019 du conseil municipal de Bretignolles-sur-Mer approuvant le plan local d'urbanisme en tant que ce plan classe le secteur terrestre de la Normandelière en zone 1AUp en vue de la réalisation d'un port de plaisance.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme présentées par la commune de Bretignolles-sur-Mer :

20. 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 I<sup>er</sup> et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup> (...)* ».

21. Aux termes de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application du I de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* ». Aux termes de l'article L. 153-31 du même code : « *I. Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide :/ 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables / (...)* ».

22. Les illégalités relevées aux points 15 et 17 ci-dessus ne constituent pas des vices de forme ou de procédure et ne sont pas susceptibles d'être régularisées par une modification du règlement du PLU dès lors qu'elles affectent les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables. Par suite, il ne peut être fait droit aux conclusions de la commune de Bretignolles-sur-Mer tendant à l'application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Sur les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association de veille citoyenne et écologique de Bretignolles-sur-Mer, M. Durand et M. Ducos :

23. 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.* ». Ces dispositions font obligation à l'autorité compétente d'élaborer, dans le respect de l'autorité de la chose jugée par la décision juridictionnelle ayant partiellement annulé un plan local d'urbanisme, de nouvelles dispositions se substituant à celles qui ont été annulées par le juge, alors même que l'annulation contentieuse aurait eu pour effet de remettre en vigueur, en application des dispositions de l'article L. 600-12 du même code ou de son article L. 174-6, des dispositions d'un plan local d'urbanisme ou, pour une durée maximale de vingt-quatre mois, des dispositions d'un plan d'occupation des sols qui ne méconnaîtraient pas l'autorité de la chose jugée par ce même jugement d'annulation. Les dispositions de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme n'ont pas pour effet de permettre à l'autorité compétente de s'affranchir, pour l'édition de ces nouvelles dispositions, des règles qui régissent les procédures de révision, de modification ou de modification simplifiée du plan local d'urbanisme prévues, respectivement, par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du même code. Ainsi, lorsque l'exécution d'une décision juridictionnelle prononçant l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme implique nécessairement qu'une commune modifie le règlement de son plan local d'urbanisme dans un sens déterminé, il appartient à la commune de faire application, selon la nature et l'importance de la modification requise, de l'une de ces procédures, en se fondant le cas échéant, dans le respect de l'autorité de la chose jugée, sur certains actes de procédure accomplis pour l'adoption des dispositions censurées par le juge.

24. Le présent arrêt implique qu'il soit enjoint à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation qu'il prononce aux motifs énoncés aux points 15 et 17, conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme.

Sur les frais liés au litige :

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer, de M. Durand, de M. Ducos et de l'association « Agir pour Brétignolles » qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, les sommes demandées par la commune de Brétignolles-sur-Mer au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Brétignolles-sur-Mer les sommes de 1 000 euros à verser, respectivement, à l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et M. Durand, d'une part, à M. Ducos, d'autre part.

## DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association Agir pour Brétignolles est admise.

Article 2 : La requête de la commune de Brétignolles-sur-Mer est rejetée.

Article 3 : Le jugement du 8 novembre 2022 du tribunal administratif de Nantes est annulé en tant qu'il rejette les conclusions de l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et de M. Durand ainsi que celles de M. Ducos tendant à l'annulation de la délibération du 23 avril 2019 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Brétignolles-sur-Mer en ce que ce plan classe en zone 1AUp le secteur terrestre de la Normandelière.

Article 4 : La délibération du 23 avril 2019 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Brétignolles-sur-Mer est annulée en tant que ce plan classe en zone 1AUp le secteur terrestre de la Normandelière.

Article 5 : Il est enjoint à la commune de Brétignolles-sur-Mer d'élaborer sans délai, conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation prononcée, pour les motifs énoncés aux points 15 et 17, par le présent arrêt.

Article 6 : La commune de Brétignolles-sur-Mer versera à l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer et à M. Durand une somme globale de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : La commune de Brétignolles-sur-Mer versera à M. Ducos une somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 8 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Brétignolles-sur-Mer, à l'association de veille citoyenne et écologique de Brétignolles-sur-Mer, à M. Jean-Baptiste Durand, à M. Nicolas Ducos et à l'association Agir pour Brétignolles.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 20 mai 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Buffet, présidente de chambre,
- Mme Montes-Derouet, présidente-assesseure,
- M. Mas, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2025.

La rapporteure,

La présidente,

I. MONTES-DEROUET

C. BUFFET

La greffière,

M. LE REOUR

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