

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N^{os} 2113597, 2114456

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LES AMIS DE LA BOSSE ET DE
BRESSUIRE
VIVRE L'ILE 12 SUR 12

**AU NOM DU PEUPLE
FRANÇAIS**

Mme Douet
Présidente rapporteure

Le tribunal administratif de Nantes

(1^{ère} chambre)

Mme Thomas
Rapporteure publique

Audience du 27 janvier 2026
Décision du 24 mars 2026

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 3 décembre 2021, le 20 octobre 2022, le 3 décembre 2024, le 10 mars 2025, le 13 juin 2025 et le 12 septembre 2025 sous le numéro 2113597, l'association Les Amis de la Bosse et de Bressuire (A2B), représentée par son président M. Jean-Pierre Bernasse, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération en date du 28 juin 2021 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de l'Epine, ensemble le rejet en date du 7 octobre 2021 de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Epine et de la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier, conjointement, une somme de 1 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les dispositions des zones NI et NI* sont contraires aux prescriptions de la zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) devenue Site patrimonial remarquable (SPR) ;

- l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du camping de la Bosse, qui envisage l'implantation d'une piscine et d'un bar est en contradiction avec des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui entendent concilier développement touristique et proximité de l'habitat ; les modalités d'aménagement prévues par l'OAP ne

permettent pas de maîtriser les nuisances sonores pour les riverains ; les dispositions du règlement du PLU applicables à ce secteur sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation ;

- la réduction du périmètre de l'espace boisé classé est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le classement du secteur de la Cacou en zone 1AU est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard de sa qualification probable de zone humide et de « zone tampon » des eaux pluviales ;

- le classement en zone Uport du secteur situé à l'est de la capitainerie n'est pas compatible avec l'article L. 121-17 et l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 juillet 2022, le 8 novembre 2024 et le 19 février 2025, la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, représentée en dernier lieu par Me Fernandez-Begault, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association A2B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable car dirigée à tort contre le président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier ;

- la requête est irrecevable dès lors que le président de l'association A2B n'a pas de mandat de son conseil d'administration pour ester en justice ;

- les autres moyens soulevés par l'association A2B ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 23 avril 2025 et le 1^{er} septembre 2025, la commune de L'Épine, représentée par Me Tertrais, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association A2B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le président de l'association A2B n'a pas qualité pour agir faute de mandat de son conseil d'administration pour ester en justice conformément à l'article 14 des statuts de l'association ;

- les autres moyens soulevés par l'association Les Amis de la Bosse et de Bressuire ne sont pas fondés.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 22 décembre 2021, le 25 janvier 2022, le 20 juin 2023 et le 28 juin 2024 sous le numéro 2114456, l'association Vivre L'île 12 sur 12, représentée par Me Busson, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 28 juin 2021 par laquelle le conseil municipal de l'Épine a approuvé le plan local d'urbanisme, ensemble la décision du 22 octobre 2021 du président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier portant rejet de son recours gracieux contre cette délibération ;

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

Elle soutient que :

- le plan local d'urbanisme (PLU) a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière en méconnaissance de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Nord-Ouest Vendée relatives au littoral et avec la loi littoral ; le classement d'une partie du camping de la Bosse en zone NL* autorise une extension qui n'est pas en continuité avec un village existant et n'est pas une extension limitée dans un espace proche du rivage ; le camping de la Bosse se situe dans un espace remarquable ;
- l'orientation et de programmation (OAP) du camping de la Bosse est contraire au règlement du site patrimonial remarquable (SPR) ;
- le plan local d'urbanisme est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que l'OAP de la Cacou porte atteinte à une zone humide et que la zone Ub Bord de mer porte atteinte à la dune classée ZNIEFF de type 2 ;
- la délimitation de l'espace boisé classé du bois de la Bosse est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement du secteur nord-ouest du Port du Morin en zone Uport n'est pas compatible avec l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ;
- le PLU a été adopté en violation des articles L. 151-6 et L. 151-8 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 décembre 2022 et le 4 juin 2024, la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, représentée par Me Tertrais, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Vivre l'Île 12 sur 12 et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 19 février 2025, la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, représentée en dernier lieu par Me Fernandez-Begault doit être regardée comme demandant à être mise hors de cause.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Douet,
- les conclusions de Mme Thomas, rapporteure publique,
- et les observations de M. Bernasse, représentant l'association A2B, de Me Macé substituant Me Busson, représentant l'association Vivre l'Île 12 sur 12 et de Me Tertrais, représentant la commune de l'Épine.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 juin 2021, le conseil municipal de la commune de L'Épine a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. La communauté de communes de L'Île de Noirmoutier, dont fait partie la commune de L'Épine, s'est vu transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme à compter du 1^{er} juillet 2021. L'association Les Amis de la Bosse et de Bressuire (A2B) et l'association Vivre l'Île 12 sur 12 ont chacune formé, par des courriers du 4 août 2021 et du 16 août 2021, des recours gracieux contre cette délibération. Par des décisions en date du 7 octobre 2021 et du 22 octobre 2021, le président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier a rejeté ces recours gracieux. Par les requêtes n^o 2113597 et n^o 2114456, l'association Les Amis de la Bosse et de Bressuire et l'association « Vivre l'Île 12 sur 12 » doivent être regardées comme demandant l'annulation de la délibération en date du 28 juin 2021 en tant que, d'une part, le plan local d'urbanisme classe une partie du camping du secteur du Bois de la Bosse en zone NI et NI*, d'autre part, qu'il classe le secteur de la Cacou en zone à urbaniser 1AU et y prévoit une orientation d'aménagement et de programmation portant sur la réalisation de 32 logements et enfin, crée dans la partie nord-ouest du port de Morin une zone Uport dans laquelle sont autorisées des constructions liées aux activités portuaires.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 14 des statuts de l'association A2B : « *Le président (...) représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous pouvoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ester en justice comme défenseur au nom de l'association et comme demandeur avec l'autorisation du conseil (...).* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que par délibération du 21 octobre 2021, le conseil d'administration de l'association A2B a décidé de " *présenter un recours contentieux à l'encontre de la délibération du 28 juin 2021 du conseil municipal de l'Épine approuvant le PLU et du refus du Président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier de procéder au retrait de la délibération en question.* ». Par cette délibération, le conseil d'administration a autorisé son président à introduire un recours contre la délibération du 28 juin 2021. La circonstance que la délibération du conseil d'administration ne mentionne pas nominativement M. Bernasse est sans incidence sur la qualité de ce dernier pour représenter l'association en justice, en sa qualité de président de l'association et en application de l'article 14 des statuts.

4. En second lieu, un recours pour excès de pouvoir n'ayant d'autre objet que l'annulation d'une décision administrative en raison de son illégalité, la communauté de communes de l'île de Noirmoutier ne peut utilement soutenir que la requête serait irrecevable car mal dirigée contre la communauté de communes de l'île de Noirmoutier alors que l'acte attaqué a été édicté par la commune de L'Épine.

5. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir contre la requête n^o 2113597, opposées par la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier et par la commune de L'Épine doivent être écartées.

Sur la demande de la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier à être mise hors de cause :

6. Il est constant que la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier qui s'est vu transférer la compétence en matière d'urbanisme à compter du 1^{er} juillet 2021 a rejeté les recours gracieux des associations requérantes. Par suite, il n'y a pas lieu de mettre hors de cause la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen susceptible d'entraîner l'annulation totale du plan local d'urbanisme de la commune de l'Epine :

7. Le moyen, tiré par l'association Vivre l'Ile 12 sur 12, de ce que la délibération a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière notamment en méconnaissance de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme, non repris dans le mémoire ampliatif et les mémoires ultérieurs, n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé et ne peut qu'être qu'écarté.

En ce qui concerne les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation partielle de la délibération attaquée :

S'agissant du secteur du camping de la Bosse :

8. Le règlement du PLU litigieux a classé le camping de la Bosse en zone NI et NI*. Ce règlement dispose que la zone NI est une zone naturelle, destinée à accueillir des activités de tourisme et de loisirs et la zone NI* une zone naturelle destinée à accueillir des équipements et installations accessoires à l'activité d'hébergement de plein air. Y sont admises sous conditions les constructions à destination de restauration de type bar de piscine sous réserve d'être intégrées au bâtiment accolé à la piscine, l'extension de constructions existantes quand elles sont liées et nécessaires au fonctionnement des terrains de camping régulièrement autorisés dans la zone, et sous réserve d'une bonne intégration à l'environnement, les habitations légères de loisirs, les résidences mobiles de loisirs et les ouvrages spécifiques liés au fonctionnement des activités d'hébergement en plein air, ainsi qu'un centre aquatique d'une surface maximale de 300 m².

Quant au principe de continuité :

9. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *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. 121-8 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la*

densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. / L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».

10. Il résulte des articles L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme (PLU), il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), 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.

11. Il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable en l'espèce, que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser, dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et les villages existants. Constituent des agglomérations ou des villages où l'extension de l'urbanisation est possible, au sens et pour l'application de ces dispositions, les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions. Le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, ouvre la possibilité, dans les autres secteurs urbanisés qui sont identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, à seule fin de permettre l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics, de densifier l'urbanisation, à l'exclusion de toute extension du périmètre bâti et sous réserve que ce dernier ne soit pas significativement modifié. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les espaces d'urbanisation diffuse éloignés de ces agglomérations et villages. Il ressort des dispositions de ce deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme que les secteurs déjà urbanisés qu'elles mentionnent se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

12. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme : *« L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme. ».*

13. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 121-3, L. 121-8 et L. 121-9, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dont elles sont issues, que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont soumis aux règles relatives à l'extension de l'urbanisation énoncées à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

14. Il est constant que la commune de L'Epine est une commune littorale au sens du 1^o de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et qu'elle est soumise, à ce titre, aux dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Il est également constant que son territoire était

couvert, à la date de la délibération contestée, par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Nord-Ouest Vendée, document qui rappelle, dans sa partie consacrée aux spécificités des espaces littoraux, l'exigence tenant à ce que les constructions soient réalisées, dans les communes littorales, en continuité avec les agglomérations et villages existants.

15. Il ressort des pièces du dossier que les auteurs du PLU de l'Epine ont classé une partie du camping du secteur de la Bosse en zone NI*. Cette zone comporte trois constructions existantes. Le règlement indique que ce zonage recouvre une zone naturelle destinée à accueillir des équipements et installations accessoires à l'activité d'hébergement de plein air et que seront autorisées des habitations légères de loisirs et des résidences mobiles de loisirs sous réserve de leur intégration dans l'environnement ainsi qu'un espace aquatique d'une surface maximale de 300 m², accolé à un bâtiment existant. Le reste du terrain de camping est classé en zone NI, « zone naturelle de loisirs et de tourisme destinée à accueillir des activités de tourisme et de loisirs » où seront également autorisées les habitations légères de loisirs.

16. Le camping du Bois de la Bosse est bordé sur un arc allant du nord-ouest au sud-est par les espaces urbanisés du bourg de l'Epine, identifié comme une agglomération par le SCoT du Nord-Ouest Vendée. Situé ainsi au sein du bourg de l'Epine, il occupe un vaste espace comportant une partie classée en espace boisé classé et est implanté sur des parcelles déjà aménagées pour accueillir une activité de camping et de caravaning, bordées au nord par une zone d'habitat dense, dont elles sont séparées par la rue du Port, à l'ouest et au sud-est par des quartiers d'habitation, et enfin au sud par les équipements du port de Morin et par la plage de la Bosse. Si la rue du Port, qui longe, au nord, l'emprise du camping de la Bosse, forme la limite de la majeure partie de l'agglomération du bourg de l'Epine, plusieurs quartiers urbanisés, et d'ailleurs identifiés comme tels par le SCoT, sont situés de part et d'autre de cet axe, au nord-ouest et au sud-est de la zone NI du camping qu'ils encadrent. La zone NI* est quant à elle située à l'entrée du camping, et couvre un espace perpendiculaire à la rue du Port. Elle jouxte un quartier du bourg de l'Epine, situé à l'est et composé d'une dizaine de parcelles construites, de taille modeste, et au-delà duquel se situe un espace boisé classé. Un espace densément urbanisé s'étend au nord de la rue du Port. Enfin, il ressort des dispositions combinées des articles A1 et A2 applicables à la zone NL* que ne seront autorisées que les habitations légères de loisirs et résidences mobiles de loisirs, un logement de fonction destiné au gardiennage des activités d'hébergement en plein air existantes, un espace aquatique accolé au bâtiment existant, et un bâtiment de restauration de type bar de piscine intégré au bâtiment accolé à la piscine. Compte tenu de la configuration des lieux et de ce que les seules constructions susceptibles d'être autorisées seront en continuité avec les constructions avoisinantes et les constructions du camping, les zones NI et NI* en litige doivent être regardées comme étant située en continuité d'une agglomération existante au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

17. Cependant, il est constant que le secteur du camping de la Bosse se situe dans un espace proche du rivage.

Quant aux dispositions relatives aux espaces proches du rivage :

18. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1^o de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de*

mise en valeur de la mer (...)». Aux termes de l'article L. 121-14 du même code : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent les dispositions de l'article L. 121-13 relatives à l'extension limitée de l'urbanisation.* »

19. Il résulte de ces dispositions, sous réserve des exceptions qu'elles prévoient, que, dans les communes littorales, les constructions peuvent être autorisées en continuité avec les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, aucune construction ne pouvant en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les espaces d'urbanisation diffuse éloignés de ces agglomérations et villages et, s'agissant des espaces proches du rivage, à la condition qu'elles n'entraînent qu'une extension limitée de l'urbanisation spécialement justifiée et motivée et qu'elles soient situées en dehors de la bande littorale des cent mètres à compter de la limite haute du rivage.

20. Le document d'orientations et d'objectifs du SCoT Nord-Ouest Vendée se limite à cet égard à reprendre les dispositions issues de la loi Littoral relatives à l'extension limitée de l'urbanisation dans ces espaces en indiquant que « les agglomérations, villages et autres secteurs déjà urbanisés peuvent être développés « en continuité » et de façon proportionnée à leur taille sous réserve d'autres dispositions de protection du SCoT (comme par exemple les espaces de biodiversité, les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation) ». Si le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT comprend par ailleurs un objectif de développement touristique de l'ensemble du territoire, il se borne à exposer que cet objectif prévoit « le développement de la capacité d'hébergement en prenant en compte la capacité d'accueil sur le littoral, au travers (...) des extensions permises par la réglementation des campings sur le littoral (...) ». Ainsi le SCoT ne prévoit aucune disposition quant à l'extension de l'urbanisation dans le secteur du camping de la Bosse. Il en résulte que l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit être, d'une part, limitée et justifiée et, d'autre part, motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

21. Les dispositions du règlement du PLU applicable aux zones NL et NI* autorisent, ainsi qu'il a été dit, l'implantation d'habitations légères de loisirs, qui n'était pas permise au sein de la zone NDD dont relevait le camping sous l'empire du précédent plan d'occupation des sols ainsi qu'un espace aquatique dont la surface totale ne pourra excéder 300 m² et des bâtiments accessoires. Il s'ensuit que le classement du camping en zones NI et NI* a pour effet de potentiellement modifier de façon importante les caractéristiques de celui-ci. Le rapport de présentation justifie les dispositions contestées par la volonté de développer le camping de la Bosse par l'accueil d'équipements et installations accessoires à l'activité d'hébergement de plein air. Le PADD retient également l'objectif général de conforter les activités touristiques en renforçant les capacités d'accueil de la commune et en y développant de nouvelles activités, afin d'assurer sur le long terme son attractivité. Toutefois l'extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 sur le secteur de la Bosse n'est ni motivée ni justifiée par des critères liés à la configuration des lieux ou par la nécessité de la proximité immédiate de l'eau. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le camping de la Bosse n'est que très peu urbanisé et que les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme en litige permettent l'implantation d'installations susceptibles d'en modifier très significativement le caractère, sur une surface importante. L'association Vivre l'Île 12 sur 12 est en conséquence fondée à soutenir que la modification litigieuse est intervenue en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

S'agissant de la réduction du périmètre de l'espace boisé classé (EBC) au sein du camping de la Bosse :

22. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attendant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements.* ». L'article L. 121-27 du code de l'urbanisme dispose que « *Le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites* ».

23. Si les associations requérantes soutiennent que l'ensemble du camping de la Bosse était anciennement classé en espace boisé classé et que la réduction du périmètre de l'EBC révélerait une erreur d'appréciation, il résulte au contraire des pièces du dossier que les parcelles en cause sont caractérisées par la faible densité du boisement et la présence de sujets relativement isolés et peu significatifs. Ces parcelles présentent également de nombreux aménagements propres au camping, qui rompent la continuité entre ces spécimens et la partie maintenue en espace boisé classé du bois de la Bosse. Par suite le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

S'agissant du classement en zone 1AUa du secteur de la Cacou :

24. Le préambule du règlement du PLU de la zone 1AUa définit cette zone, en bordure de marais et actuellement vierge de toute construction, comme une zone d'1,4 hectare comprenant des secteurs à caractère naturels destinés à être ouverts à l'urbanisation pour accueillir des constructions à vocation d'habitat et des activités économiques compatibles avec l'habitat. Elle est couverte par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) prévoyant la réalisation de 32 logements.

25. Les requérantes soutiennent que la zone, dont les terrains sont régulièrement inondés et gorgés d'eau, présentent les caractéristiques d'une zone humide. Il ressort de l'évaluation environnementale jointe au rapport de présentation que l'inventaire des zones humides n'a pas identifié de telles zones sur le secteur du Cacou. Toutefois l'inventaire des zones humides établi dans le cadre du SAGE, en 2012, sur lequel s'appuie le PLU en litige, n'a fait l'objet d'aucune mise à jour postérieure à l'adoption de la loi du 24 juillet 2019, laquelle inscrit le principe selon lequel, pour la qualification d'une zone humide, les critères de végétation et de pédologie sont alternatifs et non cumulatifs. En outre, le secteur est repéré parmi les zones humides probables par un document de prélocalisation établi en 2017 par la DREAL. Dès lors que l'absence de zone humide au sens de l'article L. 211-1 du code de l'environnement à la date de la délibération attaquée n'est pas établie par les pièces du dossier, et alors que le secteur est soumis à un risque faible à moyen d'inondation par le PPRL, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le classement du secteur de la Cacou en zone à urbaniser est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant du port du Morin :

26. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (...).* » Aux termes de l'article L. 121-17 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération litigieuse : « *L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / (...)* ».

27. L'article A2 du règlement du PLU, applicable à la zone Uport, située à l'extrémité de l'agglomération, dans la continuité des aménagements portuaires du port du Morin et à proximité immédiate du rivage, autorise sous conditions la construction de bureaux, locaux techniques et industriels liés aux activités portuaires ainsi que les aires de stationnement liées au nautisme. Cette zone, partiellement comprise dans deux ZNIEFF de type I et incluse dans le périmètre de la zone humide d'intérêt international au titre de la convention Ramsar de la Baie de Bourgneuf, ne comprend actuellement qu'une seule construction et est prolongée par une vaste zone naturelle remarquable au titre de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme faite de plages et de cordons dunaires. Par suite, l'espace couvert par la zone Uport ne peut être regardé comme situé au sein d'une zone urbanisée au sens des dispositions de l'article L. 121-16 précité. Si des équipements nécessaires aux activités balnéaires ou nautiques peuvent être admis, tels que les cales de mise à l'eau, les tours de vigie, les sanitaires et les vestiaires ainsi que les aires déchargement et de retournement pour les engins nautiques, les aires de stationnement, des bureaux ou des locaux techniques simplement liées et non nécessaires aux activités nautiques ne peuvent être admis à moins de 100 m de la limite haute de l'eau. Dans ces conditions, les dispositions de l'article A2 du plan local d'urbanisme sont de nature à compromettre l'application des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, et sont dès lors incompatibles avec celles-ci.

En ce qui concerne le séquençement de l'urbanisation :

28. L'association Vivre l'Ile 12 sur 12 fait valoir que l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation prévoit que les secteurs couverts dont l'ouverture à l'urbanisation est prévue en premier sont situés en périphérie de l'espace urbanisé de la commune alors l'ouverture à l'urbanisation des secteurs situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine n'est prévue que dans une seconde séquence. En se bornant à soutenir que la population de la commune décroît et qu'un tel séquençement est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, l'association requérante n'assortit pas son moyen de précisions suffisantes pour en apprécier le bienfondé.

29. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 28 juin 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de L'Epine a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune doit être annulée en tant qu'il classe en zone Uport l'espace situé à l'ouest de la capitainerie du port de Morin et l'espace classé Nr situé au nord-ouest, en zone NL et NL* le secteur du camping de la Bosse et en zone 1AU le secteur de La Cacou.

30. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation totale ou partielle de la délibération attaquée.

Sur les frais liés au litige :

31. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations A2B et Vivre l'Ile 12 sur 12, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que la commune de l'Epine et la communauté de commune de Noirmoutier demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la commune de l'Epine une somme de 1 500 euros à verser à l'association Vivre l'Ile 12 sur 12 et une somme de 500 (cinq cents) euros à verser à l'association A2B au titre des frais exposés.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération en date du 28 juin 2021 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de l'Epine est annulée en tant qu'il classe en zone Uport l'espace situé à l'ouest de la capitainerie du port de Morin et l'espace classé Nr situé au nord-ouest, en zone NL et NL* le secteur du camping de la Bosse et en zone 1AU le secteur de La Cacou.

Article 2 : La commune de L'Epine versera une somme de 1 500 euros à verser à l'association Vivre l'Ile 12 sur 12 et une somme de 500 euros à verser à l'association A2B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 2113597 et n° 2114456 et les conclusions de la commune de l'Epine et de la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Les Amis de la Bosse et de Bressuire », à l'association Vivre l'Île 12 sur 12, à la commune de l'Épine et à la communauté de communes de l'île de Noirmoutier.

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

Délibéré après l'audience du 27 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Douet, présidente,
Mme Malingue, première conseillère,
M. Brémond, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mars 2026.

La présidente-rapporteure,

L'assesseure la plus ancienne
dans l'ordre du tableau,

H. Douet

F. Malingue

Le greffier,

F. Lainé

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme,
Le greffier,