Avertissement lors du téléchargement la numérotation a été altérée nous l'avons refaite. Pour un usage juridique du document il faut utiliser le site du TA de RENNES.

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Rennes

Lecture du mercredi 21 octobre 2026

N° 2606623

Vu la procédure suivante **:**

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 27 août 2026 et 16 septembre 2026, l'association Rothéneuf Environnement, M. A... C... et M. D... E..., représentés par Me Thomas Dubreuil, demandent au juge des référés **:**

1°) de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la délibération du 4 novembre 2025 du conseil municipal de la ville de Saint-Malo approuvant la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) communal, en tant qu'elle valide un zonage 1AUR3 et 1AUR permettant l'extension de l'urbanisation sur le secteur de la Houssaye ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- - ils justifient d'un intérêt à agir, eu égard à l'objet statutaire de l'association Rothéneuf Environnement et à la qualité de propriétaires sur le territoire de Saint-Malo, depuis plusieurs années, de MM. C... et E... ;

Sur l'urgence :

- la révision du PLU communal constitue l'une des dernières étapes avant la mise en œuvre du projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Houssaye ;
- plusieurs demandes de permis de construire sur la partie Nord du secteur de la ZAC de la Houssaye ont été déposées par la société Bonne Rencontre, dès le 30 juin 2026 et des sondages ont été réalisés sur les terrains concernés les 24 et 26 août 2026 ;
- la totalité des aménagements à réaliser au sein de cette ZAC ne fera pas l'objet d'autorisations opérationnelles ultérieures, notamment s'agissant de la voie parcourant le projet du nord au sud ;

- la consécration d'un zonage 1AU3R et 1AUR sur la zone de la Houssaye par le PLU en litige, valide la consommation de 8,8 hectares d'espaces agricoles et naturels et constitue ainsi la deuxième opération la plus consommatrice à l'échelle du PLU, représentant à elle seule 29 % de la consommation totale liée à l'habitat pour la période 2012-2034, dans un contexte de forte artificialisation à l'échelle de la commune au cours des dernières décennies ;
- la réalisation de cette opération s'inscrit dans un contexte de tension forte sur le territoire malouin concernant la gestion des eaux usées et l'approvisionnement en eau potable, avec des conséquences sur la préservation des milieux aquatiques et de la ressource en eau ;
- les investigations et interventions réalisées sur le secteur de la Houssaye témoignent de l'engagement de l'urbanisation de la ZAC et constituent une première phase qui rendrait toute intervention ultérieure non pertinente et tardive ;
- l'atteinte portée par la révision litigieuse aux intérêts défendus par l'association requérante est grave et immédiate pour ce qui concerne le secteur de La Houssaye ;

Sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la délibération contestée :

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme au regard de l'insuffisante détermination préalable de la capacité d'accueil du territoire malouin, dès lors que :
    - l'analyse de la capacité d'accueil par le PLU de Saint-Malo est insuffisante à plusieurs titres, alors que le projet communal prévoit l'accueil d'une population toujours plus importante, soit 3 448 habitants de plus à l'horizon 2035, et accorde une place centrale à l'attractivité touristique ;
    - la capacité de la station d'épuration à traiter un volume substantiel de nouveaux effluents a été mal appréhendée, notamment en ce que l'analyse de la ville se fonde sur données trop anciennes, sans prise en compte des variabilités saisonnières ;
    - les données relatives à la qualité des eaux dans ce secteur reflètent une situation particulièrement dégradée, compte tenu de la configuration ou de l'ancienneté des réseaux et de la survenance d'épisodes de fortes pluies, dont il résulte des déversements d'eaux usées sur le littoral, témoignant d'une sensibilité particulière méritant d'être prise en compte pour l'appréhension des enjeux liés à la gestion des eaux usées ;
    - la capacité d'accueil s'agissant de la ressource en eau potable n'a pas été suffisamment appréhendée au regard de l'urbanisation et de l'artificialisation accrues de certains secteurs, à laquelle s'ajoute la pression saisonnière liée au tourisme ;
    - bien qu'identifiée dans le rapport de présentation, la situation actuelle de déficit intrinsèque important de l'alimentation en eau potable, ayant vocation à augmenter au cours de la durée de mise en œuvre du PLU en litige, ne fait pas

l'objet d'actions susceptibles de témoigner d'une prise en compte sérieuse au titre du projet de développement territorial retenu ;

- les solutions envisagées par la collectivité tenant à la mise en place d'une unité de régénération des eaux usées de la station de Saint-Malo pour remplir les barrages de Mireloup et de Beaufort, avec mise en service prévisionnelle en 2031, et à la réhausse de la retenue de Beaufort pour atteindre un stockage de 2,5 Mm3, avec mise en service prévisionnelle en 2034, semblent assez peu crédibles pour témoigner d'une prise en compte, en 2025, des enjeux liés à une urbanisation supplémentaire pendant la durée d'application du PLU ;
- cette temporalité de solutions, qui ne sont qu'au stade des simples études de faisabilité, est incohérente avec celle du PLU, couvrant la période 2025-2035 ;
- les deux projets sont intimement liés, puisque l'unité de régénération des eaux usées de la station de Saint-Malo vise à remplir le barrage de Beaufort, lequel est alimenté par un simple ruisseau, le Biez-Jean, présentant une capacité d'approvisionnement limitée, rendant toute augmentation du volume du barrage inutile en l'absence de mobilisation d'une autre ressource ;
- les situations observées au cours des étés 2025 et 2026 témoignent du caractère critique des enjeux d'accès à l'eau potable, et du lien direct avec la problématique de l'urbanisation, notamment pour la construction de logements ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme concernant la consommation d'espaces naturels et agricoles en ce que :
  - elle se fonde sur une erreur majeure d'interprétation du SCOT sur les projections de croissance, en se référant à un taux annuel de +0,73 % comme étant le taux de croissance annuel moyen, soit un gain de 3 448 habitants à l'horizon 2035 ;
  - cette erreur d'interprétation a eu pour conséquence de majorer substantiellement le nombre de logements à créer, soit un différentiel de 1 670 logements sur la durée du PLU ;
  - la détermination du taux de croissance souffre d'une incohérence majeure de nature à influer substantiellement sur le projet communal, en particulier concernant ses implications en termes de consommation d'espaces naturels et agricoles ;
  - la détermination d'un point mort à 300 logements apparait insuffisamment justifiée et de nature à révéler une surévaluation du nombre de logements nécessaires pour assurer le simple renouvellement de la population existante ;
  - alors que le rapport de présentation met en avant une consommation de 51,6 hectares pour la période 2025-2035, soit une réduction de 25 % par rapport à la période 2014-2024, les surfaces prises en compte permettant de déterminer une diminution de 30 % des espaces consommés pour la période 2021-2031 sont discutables ;

- la consommation foncière résultant du projet en litige est excessive, a fortiori avec sa mise en perspective avec la très large surévaluation des besoins en logements liés au taux de croissance retenu, ce qui lui confère, en outre, un caractère inutile ;
- la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) a relevé dans son avis relatif à la révision du PLU, que l'effort de réduction de consommation des sols était trop faible, au titre des dispositions de l'article 194 de la loi dite « zéro artificialisation nette » (ZAN) ;
- le peu d'évolution dans la détermination du nombre de logements annuel à produire, malgré la réévaluation du point mort et l'existence de nouvelles données témoignant d'objectifs de développements moindre, laisse penser que ce nombre a été déterminé d'une part, pour ne pas fragiliser le rapport de cohérence entre le PADD et le règlement au titre de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme et d'autre part, pour assurer la faisabilité de projets déjà envisagés, voire entamés, dans certains secteurs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 septembre 2026, la commune de Saint-Malo, représentée par le cabinet d'avocats Coudray Urbanlaw, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que **:**

la requête au fond est irrecevable

- à défaut pour les requérants de justifier d'un intérêt à agir, MM. C... et E... n'établissant pas leur qualité de propriétaires d'un bien situé sur le territoire de la commune de Saint-Malo et l'association Rothéneuf Environnement ayant un objet statutaire trop général, sans territoire d'action précis ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite en ce que :

- les requérants ont attendu près de huit mois après l'introduction de leur recours aux fins d'annulation pour saisir le juge des référés ;
- l'affirmation des requérants selon laquelle la révision du PLU constituait l'une des dernières étapes avant la mise en œuvre de la ZAC de la Houssaye est inexacte ;
- aucun permis de construire n'a été délivré, à ce jour, par la commune sur le fondement des dispositions contestées, les demandes déposées étant en cours d'instruction et leurs issues incertaines ;
- le permis d'aménager délivré le 10 août 2026 pour la réalisation d'un parking provisoire destiné à accueillir les usagers de la route du Rhum sur le secteur 1AUR3, dont le caractère est strictement temporaire, est étranger à l'opération d'aménagement de la ZAC ;

- le seul classement des terrains en zone à urbaniser ne permet pas d'établir l'existence d'une atteinte immédiate, certaine ou irréversible aux espaces naturels ou agricoles concernés ;
- la consommation de 8,8 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) invoquée qui ne présente, à ce stade, qu'un caractère futur et éventuel, doit être appréciée au regard de l'enveloppe globale de consommation d'ENAF retenue par le PLU pour la période 2021-2031, laquelle s'élève à 53,9 hectares afin de répondre aux différents besoins du territoire, notamment en matière d'habitat, d'équipements publics et de développement économique ;
- aucun des moyens soulevés par les requérants ne permet de caractériser un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en litige, dès lors que **:**

s'agissant de la capacité d'accueil du territoire :

- le traitement des eaux usées de la ville de Saint-Malo est assuré par la station de traitement des eaux polluées (STEP) communale de la Grande Rivière, mise en service en 1995, qui dispose d'une capacité de traitement de 122 000 équivalents habitants (EH) afin de répondre au pic de population estival ;
- les travaux prévus par le programme pluriannuel d'investissement rendront le PLU compatible avec les projections du schéma directeur d'assainissement et son programme d'action, alors que le scénario retenu par le schéma directeur pour le territoire de Saint-Malo permettra d'atteindre la conformité attendue par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne à l'horizon 2040 ;
- la capacité des réseaux d'assainissement sera adaptée pour absorber les volumes complémentaires liés à l'urbanisation projetée par le PLU révisé ;
- la qualité des eaux de baignade a un lien limité avec le nombre d'habitations raccordées au réseau d'assainissement, les réseaux unitaires étant saturés non par les eaux usées mais par les eaux de pluie ;
- les travaux projetés dans le cadre du schéma directeur d'assainissement des eaux usées garantiront une meilleure qualité des eaux de baignade par rapport à l'existant et permettront l'accueil de nouvelles populations et activités compatibles avec la ressource ;
- la suppression, dans le cadre de la révision du PLU, des emplacements réservés destinés à la réalisation de bassins de rétention ne traduit pas une insuffisance dans la prise en compte des incidences de l'urbanisation sur la gestion des eaux pluviales mais constitue au contraire la conséquence logique de l'évolution du dispositif d'assainissement retenu et de l'adéquation des travaux projetés aux besoins futurs du territoire ;
- la réalisation de la ZAC sur le secteur de la Houssaye n'est pas, en elle-même, de nature à entraîner une dégradation de la qualité des eaux de baignade, le projet

prévoyant la mise en place d'un réseau d'assainissement séparatif, permettant de distinguer strictement la collecte des eaux usées de celles des eaux pluviales ;

- Saint-Malo Agglomération prévoit d'importants investissements destinés à limiter la présence des eaux pluviales dans les réseaux d'assainissement, notamment afin d'améliorer leur fonctionnement et de permettre l'accueil de nouvelles capacités d'urbanisation dans des conditions adaptées ;
- la question de la disponibilité future de la ressource en eau potable et des projets pour l'accroître a été expressément prise en considération dans le cadre de la révision du PLU, dans une perspective dynamique, tant s'agissant de son évolution que des besoins liés au développement projeté et des mesures mises en œuvre pour préserver et sécuriser l'alimentation en eau potable ;
- la capacité d'accueil intègre les projets d'Eau du Pays de Saint-Malo pour faire face aux besoins futurs au regard de leur avancement, soit la réalisation d'une nouvelle usine de potabilisation de Beaufort II, la création d'une unité de régénération des eaux usées traitées de la station d'épuration (REUT), la réhausse de la retenue de Beaufort et les mesures visant à améliorer le rendement des usines et des réseaux, pour réduire les pertes d'eau ;
- la consommation d'eau potable liée au tourisme est limitée ;
- le PLU révisé encourage, au sein des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), l'usage des équipements hydro-économes et l'installation de réducteurs de pression ;
- le PLU entend rationnaliser l'usage de l'eau potable à travers des actions alternatives inscrites dans son règlement littéral comme des mesures réglementaires encourageant la gestion locale des eaux de pluie, la récupération des eaux de pluie étant notamment imposée pour les constructions nouvelles ;
- le PLU veille à ce que l'accueil d'une nouvelle population sur le territoire de Saint-Malo soit compatible avec la ressource en eau, en adaptant sa stratégie d'accueil dans le temps sur la durée de vie du PLU ;

s'agissant de la consommation d'espaces naturels et agricoles :

- les projections du PLU révisé sont compatibles avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) en vigueur à la date de son approbation, ainsi qu'avec le Programme local d'habitat (PLH), approuvé en septembre 2023 et toujours en vigueur, fixant un objectif de croissance démographique de 1,1 % impliquant de produire environ 500 logements supplémentaires par an en moyenne ;
- dans sa partie relative à la répartition des besoins en logements sur le territoire du SCoT, le document d'orientations et d'Objectifs (DOO) rappelle d'une part, la volonté du SCoT révisé de s'appuyer sur le scénario démographique dit « B... d'accueil et de développement » de la Région Bretagne et d'autre part, que les objectifs doivent être fixés en tenant compte de l'armature territoriale définie à l'objectif 1, lequel définit Saint-Malo comme pôle majeur ;

- la pondération des taux résultant du scénario démographique dit « B... d'accueil et de développement » de la Région Bretagne se fait sur la base des sept critères détaillés dans le Projet d'aménagement stratégique (PAS), ainsi que précisé dans l'annexe E relative à la justification des choix ;
- le taux de Saint-Malo doit être lu comme majoré et non comme fixé globalement à un taux de 0,2 puis 0,1%, taux qui ne permettrait pas à Saint-Malo d'assurer le rôle de polarité majeure qui lui est imparti par le SCoT ;
- les requérants prêtent au tableau du SCoT, selon lequel Saint-Malo bénéficierait d'un taux spécifique plus faible en matière de poids démographique, une portée qui n'est pas la sienne ;
- retenir les projections figurant à titre illustratif dans ce tableau serait en contradiction avec le PAS et le DOO du SCoT mais serait également incohérent avec les projections démographiques de l'INSEE démontrant le dynamisme de la commune, avec l'avis rendu par l'Etat sur le projet de PLU précisant que le scénario démographique de 0,4% manque d'ambition, avec le programme gouvernemental de « Territoires engagés pour le logement » et avec l'avis de la commission d'enquête ;
- les requérants ne démontrent pas que la commune de Saint-Malo serait marquée par une baisse structurelle de sa population qui justifierait un taux de croissance à 0,17 % sur la durée du PLU ;
- le scénario démographique du PLU révisé, avec un taux de croissance de 0,73%, est cohérent, réaliste et adapté au projet de développement du territoire et à la croissance modérée de la commune ;
- la détermination du point mort, c'est-à-dire le niveau de production minimal à atteindre pour maintenir la population sur le territoire, a été calculée à partir de l'indicateur du desserrement des ménages, actualisé selon les données de l'INSEE et à partir des données de croissance des résidences secondaires, tout en tenant compte de la politique menée pour en modérer l'augmentation et a ainsi été fixée à 300 logements par an ;
- la consommation d'espaces naturels et agricoles a été calculée selon la méthodologie utilisée par le CEREMA, complétée par les données relatives aux modes d'occupation des sols issues de l'outil Visufoncier ;
- la consommation d'ENAF projetée dans le PLU révisé est bien moindre que celle fixée par le SCoT alors en vigueur et demeure encadrée et limitée, dans le respect des objectifs fixés par la loi dite « zéro artificialisation nette » (ZAN) ;
- elle a retenu comme principes directeurs, dans le cadre de la révision du PLU, le renouvellement urbain, la mobilisation des espaces déjà urbanisés et la densification des secteurs bâtis.

Vu **:**

- la requête au fond n° 2508765 enregistrée le 28 décembre 2025 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu **:**

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Thalabard, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 16 septembre 2026 **:**

- le rapport de Mme Thalabard,

- les observations de Me Dubreuil, représentant l'association Rothéneuf Environnement ainsi que MM. C... et E..., qui persiste en ses conclusions écrites, par les mêmes moyens, et qui fait notamment valoir que **:**

s'agissant de la condition d'urgence :

- celle-ci est caractérisée, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui admet que l'urgence puisse être retenue concernant les effets de la délibération adoptant un PLU ;
- en l'espèce, des travaux de voiries sont susceptibles d'intervenir sans nouvelle autorisation, ce que la commune ne conteste pas ;
- des demandes de permis de construire ont d'ores et déjà été déposés pour le secteur de la ZAC de la Houssaye, secteur ciblé par la présente requête ;

s'agissant de l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en litige :

La capacité d'accueil a été mal appréhendée, concernant :

- L'assainissement, lequel présente une difficulté cumulée tenant à la fragilité même du milieu environnant et à l'ancienneté du réseau, d'autant que si des travaux sont prévus pour mettre à niveau la pression actuelle, rien ne pourra être entrepris concernant l'acceptabilité du milieu ;
- l'eau potable, en ce qu'il existe un risque avéré de rupture de la ressource, alors que la commune de Saint-Malo est la seule à être visée par un Plan Orsec Eau potable à l'été 2026, ce qui atteste d'une tension extrême, que les réponses apportées par la commune dans le PLU présentent des taux d'incertitude élevés, que le projet d'usine de potabilisation est à écarter, en ce qu'il ne porte que sur la qualité de l'eau et d'autant

que sa faisabilité, très incertaine eu égard à son cadre juridique encore instable, est envisagée à l'horizon 2035, soit à la fin du PLU, que le projet relatif au barrage de Beaufort présente également un niveau de crédibilité très bas et que les projets envisagés sont donc incohérents avec la temporalité du PLU ;

- La production de logement, dès lors que :
    - le SCoT prévoit que l'enjeu est de rééquilibrer l'armature territoriale, en s'attachant à une répartition différente et retient un taux de croissance de 0,2 % puis 0,1% pour la période concernée ;
    - la commune a eu une lecture différente de ces objectifs, en considérant que ce taux
    - le calcul du nombre d'habitants et donc des logements à construire est donc erroné, aboutissant à un différentiel de 1 070 logements par rapport au taux réellement consacré par le SCoT ;
    - le taux de croissance de 0,73% est vraiment incohérent, d'autant que le taux de croissance est inférieur à 0,5 % depuis plusieurs années ;
    - les cartes produites pour le calcul de la consommation d'ENAF qui n'ont pas été soumises à l'enquête publique, sont nouvelles, sans précision de la méthodologie retenue ;

Les observations de Me Hauuy, représentant la commune de Saint-Malo, qui confirme ses écritures en défense, par une même argumentation, et qui souligne notamment que :

- la condition d'urgence ne peut être caractérisée du seul fait que des demandes d'autorisation d'urbanisme ont été déposées, l'issue de l'instruction de ces dossiers demeurant incertaine, qu'une déclaration au titre de la réglementation relative à l'eau doit encore intervenir concernant la ZAC de la Houssaye et qu'en outre, les requérants ont attendu plus de huit mois depuis l'enregistrement de leur recours au fond pour saisir le juge des référés ;
- aucun doute sérieux n'entache la légalité de la délibération en litige, dès lors que **:**
    - des travaux s'élevant à 65 millions d'euros sont programmés par Saint-Malo Agglomération en matière d'assainissement ;
    - la ressource en eau potable sera assurée, notamment par la mise en œuvre de projets précurseurs, pour la réutilisation des eaux usées ainsi que par des mesures d'économie d'eau, en assumant une ambition importante en matière de gestion des fuites ;
    - le volume de la consommation d'ENAF a été calculé en cohérence avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, en application du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et à partir des données du CEREMA qui ont néanmoins été vérifiées une à une et ajustées à la réalité locale ;

- les 43 hectares fléchés dans le SCoT supposent nécessairement de la consommation d'ENAF ;
- le tableau 14 du SCoT invoqué par les requérants porte uniquement sur une projection de la répartition démographique souhaitée par niveau de l'armature territoriale, sans qu'il soit impossible d'aller au-delà ;
- les projections de l'INSEE font état d'une croissance démographique de 0,6 % à 0,7 % ;
- le nombre de logements à produire par an a finalement été fixé à un peu moins de 500.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Par une note en délibéré et des pièces complémentaires, enregistrées les 28 septembre et 2 octobre 2026, la commune de Saint-Malo, représentée par le cabinet d'avocats Coudray Urbanlaw, a entendu, tout en confirmant ses conclusions, compléter son argumentation.

Elle soutient que **:**

- la capacité d'accueil du territoire a été analysée, conformément aux dispositions de l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme, notamment au regard de la ressource en eau ;

- au titre des ressources futures, la réutilisation des eaux usées traitées (REUT), laquelle consiste à valoriser les eaux issues des stations d'épuration après traitement, afin de les affecter à de nouveaux usages, est rendue réalisable par l'évolution du cadre réglementaire ;

- Saint-Malo Agglomération a engagé une étude de faisabilité concernant la réutilisation des eaux usées traitées issues de la station d'épuration de la Grande Rivière, en se fondant sur le retour d'expérience du programme Jourdain, porté par Vendée Eau, qui constitue l'un des projets français les plus avancés en matière de réutilisation des eaux usées traitées à des fins de production d'eau potable ;

- le conseil communautaire de Saint-Malo Agglomération a approuvé le 24 septembre 2026 une délibération autorisant la mise en œuvre d'un pilote de traitement destiné à expérimenter la transformation des eaux usées traitées en eau potable ;

- l'usine pilote de traitement est mise en service depuis le mois de septembre 2026 pour une durée initiale de sept mois, jusqu'à la fin du mois d'avril 2027, avec la possibilité d'une prolongation de cinq mois supplémentaires jusqu'à la fin du mois de septembre 2027, ce qui traduit une avancée certaine et opérationnelle du projet de REUT, lequel dépasse désormais le stade de la réflexion prospective ;

- ce projet de REUT démontre que cette ressource future constitue une composante crédible et sérieusement engagée de la sécurisation de la ressource en eau du territoire ;

- le rapport annuel 2025 publié sur le site de la Régie malouine de l'eau (RME) confirme que les volumes consommés ont diminué ces dernières années malgré l'augmentation régulière du nombre d'abonnés, ce qui s'explique par l'amélioration significative de la performance du réseau public de distribution d'eau potable afin de réduire les pertes et par la diminution des consommations unitaires d'eau potable ;

- elle a engagé des démarches visant à identifier et mobiliser les leviers permettant de réduire les consommations des principaux usagers du territoire, afin de limiter la pression exercée sur la ressource disponible ;

- elle mène une politique volontariste à l'égard des plus gros consommateurs d'eau potable, en accompagnant les industriels installés sur le territoire dans la limitation de leur consommation d'eau ;

- elle mène également une politique volontariste de maîtrise de la demande, notamment par le développement de ressources alternatives adaptées aux usages ne nécessitant pas une qualité sanitaire équivalente ;

- à titre d'exemple, les dossiers de demande de permis de construire déposés sur le secteur de la Houssaye, actuellement à l'instruction, mettent en place un système de récupération des eaux grises dans les bâtiments collectifs ;

- elle démontre ainsi que la sécurisation de l'alimentation en eau repose non seulement sur la mobilisation de nouvelles ressources mais également sur une politique active de maîtrise des consommations dont les effets sont d'ores et déjà mesurables et appelés à se renforcer dans les années à venir.

Pour une bonne administration de la justice, la clôture de l'instruction a été rouverte, après réception de cette note en délibéré de la commune de Saint-Malo, laquelle a été communiquée, et prolongée, en dernier lieu, jusqu'au 6 octobre 2026 à 17 h.

Par des mémoires en réplique, enregistrés les 1er et 5 octobre 2026, l'association Rothéneuf Environnement et MM. C... et E..., représentés par Me Dubreuil, maintiennent leurs conclusions.

Ils soutiennent que **:**

- la condition d'urgence est d'autant plus caractérisée que la commune de Saint-Malo a récemment confirmé, par une délibération du 29 septembre 2026, que les travaux de terrassement et de viabilisation de la ZAC de la Houssaye commenceraient au premier trimestre 2027 ;

- s'agissant du doute sérieux sur la légalité de la délibération en litige concernant la détermination préalable de la capacité d'accueil, la commune de Saint-Malo omet de préciser que la réutilisation des eaux usées, encouragée par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre du plan eau, s'effectue hors usage « eau potable » ;

- le projet de la commune de Saint-Malo portant sur la réutilisation des eaux usées est au simple stade de la faisabilité, l'étude récemment initiée implique intrinsèquement une incertitude sur le résultat et sur la faisabilité même de l'opération ;

- le contenu de la convention récemment signée entre Eau du Pays de Saint-Malo (EPSM) et Suez et Chemdoc semble indiquer un retard sur le calendrier porté à la connaissance du tribunal, alors même que les délais de mise en œuvre de ce projet sont particulièrement importants ;

- la commune ne peut aucunement se prévaloir d'une diminution des consommations unitaires d'eau potable, a fortiori en mettant en avant les volumes mis en distribution et non les volumes comptabilisés, alors que la baisse de consommation observée est liée à l'amélioration des performances des réseaux publics et que les gains ne se trouveront donc pas de manière importante dans les années futures ;

- l'affirmation de la collectivité selon laquelle les habitants ne sont pas les plus gros consommateurs d'eau sur le territoire malouin est erronée, ainsi que cela ressort du schéma figurant en page 4/5 du courrier du président d'EPSM qui établit que la consommation des particuliers s'établit à 65,1 % en 2025 ;

- si la commune met en avant l'existence de marges d'économie substantielles chez certains industriels, de tels éléments sont indépendants des outils effectivement à sa disposition, notamment en matière d'urbanisme ;

- plusieurs articles de presse confirment l'importance des enjeux liés à la ressource en eau potable, la situation étant devenue critique depuis la fin de l'été 2026 ;

- la totalité des logements liés à l'atteinte du point mort, soit 300 logements par an, peut être réalisée sans mobiliser les volumes fonciers dédiés aux extensions de l'urbanisation, et donc les zones de la Houssaye et de Château-Malo ;

- le courrier du président d'EPSM produit en dernier lieu par la commune de Saint-Malo fait référence à une étude de faisabilité qui serait achevée depuis plusieurs mois, sans qu'elle n'ait jamais été versée aux débats ;

- le projet de régénération des eaux usées ne produira, en tout état de cause, ses effets réels en termes de volumes supplémentaires, dans le meilleur des cas, après les étapes de faisabilité et de conformité réglementaire, uniquement en 2034, dès lors qu'il a vocation à « tamponner » les effets de l'indisponibilité du barrage de Beaufort entre 2032 et 2034, soit une temporalité incohérente avec celle du PLU ;

- la situation actuelle est déjà celle d'un déficit considérable à l'échelle d'Eau du Pays de Saint-Malo, à hauteur de 1 400 000 m3, lequel est qualifié de structurel par l'établissement, dont les causes, tenant notamment au dynamisme démographique du secteur, sont rappelées sur son site internet.

Considérant ce qui suit :

Par une délibération du 4 novembre 2025, le conseil municipal de la commune de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine) a approuvé la révision du plan local d'urbanisme (PLU) communal. L'association Rothéneuf Environnement ainsi que MM. C... et E..., qui se prévalent de leur qualité de propriétaires sur le territoire communal, ont saisi le tribunal d'un recours en annulation contre cette délibération du conseil municipal du 4 novembre 2025. Dans l'attente du jugement de ce recours par une formation collégiale du tribunal, ils demandent au juge des référés de suspendre l'exécution de cette délibération en tant qu'elle approuve un zonage 1AUR3 et 1AUR dans le PLU révisé, permettant l'extension de l'urbanisation sur le secteur de la Houssaye.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

1. Aux termes de l'article 1er de ses statuts, l'association Rothéneuf Environnement se donne pour objectif « la préservation du patrimoine naturel commun et du cadre de vie en Bretagne et notamment sur Saint-Malo et son agglomération » et entend, pour y parvenir, mener toute action visant à « assurer la protection de l'environnement et de la biodiversité », « promouvoir un aménagement durable », « participer de façon active au débat public » et « agir pour l'amélioration du cadre de vie de la population en particulier dans le domaine de l'écologie et de l'urbanisme ». L'article 2 de ces mêmes statuts prévoit notamment que l'association « prend position sur les dossiers ayant trait à l'environnement et participe à des actions collectives en lien avec son objet social » mais également qu'elle « contribue au respect des textes législatifs et réglementaires concernant la protection de l'environnement ». Eu égard à son champ d'intervention incluant expressément la commune de Saint-Malo, ainsi que sa dénomination le rappelle d'ailleurs, et aux incidences que le PLU en litige est susceptible d'avoir sur l'environnement du territoire communal, un tel objet statutaire confère à l'association requérante un intérêt suffisant pour agir contre la délibération du 4 novembre 2025 du conseil municipal de la commune de Saint-Malo approuvant la révision de ce PLU. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt pour agir de l'association Rothéneuf Environnement doit être écartée.
2. Dès lors qu'un des requérants d'une requête collective est recevable pour présenter des conclusions dirigées contre la délibération du 4 novembre 2025 du conseil municipal de Saint-Malo en litige, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir de MM. C... et E..., qui se prévalent de leur qualité de propriétaires sur le territoire communal, la requête doit être regardée comme recevable.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

3. Selon l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou de certains de ces effets, lorsque

l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...) ».

4. En l'espèce, le conseil municipal de la commune de Saint-Malo, commune littorale d'Ille-et-Vilaine, d'une superficie de 37 km^2 et d'une population de 47 255 habitants, a prescrit, par une délibération du 25 juin 2015, la révision générale du PLU communal en définissant les objectifs et les modalités de la concertation préalable publique. Par deux délibérations du 9 décembre 2024, le conseil municipal a tiré le bilan de la concertation et a arrêté le projet de PLU révisé.
5. Ce projet a été soumis à la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui a émis un avis délibéré du 10 avril 2025 aux termes duquel elle relève, en synthèse, que : « La méthode ainsi que la justification du besoin en logements de la commune se révèlent être complexes et difficilement compréhensibles pour le public. De plus, le dossier demeure peu clair sur le nombre et le type de logements produits au sein des OAP, sur leur densité ainsi que sur le nombre d'habitants attendus et le nombre de résidences secondaires compris dans le besoin de logements. / Si la collectivité indique devoir construire des logements en nombre largement supérieur aux besoins correspondant à l'évolution démographique classique, du fait de l'augmentation du nombre de résidences secondaires ou de séjours à courte durée, cette option conduit à une artificialisation significative d'environ 54 ha, qui pourrait être considérablement réduite si des dispositions prescriptives visant à infléchir cette tendance étaient prises. / De plus, cette consommation des sols ne permet pas de s'inscrire dans les objectifs fixés au niveau national, ainsi qu'au niveau régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne. ». Il est ajouté que : « Globalement, la compatibilité du projet avec la disponibilité de la ressource en eau potable et l'atteinte des objectifs de bon état des cours d'eau fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne n'est pas réellement démontrée. Les éléments présentés dans le dossier sur la gestion de l'eau potable et des eaux usées ne permettent pas de vérifier la soutenabilité du projet de révision du PLU au regard des nécessaires préservation et restauration de la qualité des milieux aquatiques ».
6. A l'issue de l'enquête publique, organisée du 6 mai au 12 juin 2025, la commission d'enquête a estimé que le projet de PLU présenté « peut répondre aux multiples enjeux de la ville, avec des opérations d'aménagement bien étudiées, en faveur notamment de l'accueil des nouveaux habitants, tout en préservant l'environnement » et a émis un avis favorable, assorti de six recommandations et de deux réserves, dont l'une portait sur la prise en compte, au niveau du territoire, du changement climatique et de son impact sur la ressource en eau, sur la mise en place d'un suivi avec un indicateur spécifique et sur le fait de conditionner l'ouverture des projets à une évaluation de la disponibilité de la réserve en eau.
7. Préalablement à son adoption par le conseil municipal, par délibération du 4 novembre 2025, le rapport de présentation du PLU révisé a été complété d'une partie

4, dite de synthèse de la justification de la capacité d'accueil du territoire, incluant des développements sur la préservation des espaces et milieux, sur l'existence de risques littoraux, sur la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes - en précisant notamment les objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), les objectifs démographiques et les objectifs de production de logements - et sur les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés, intégrant des éléments sur la ressource en eau, sur l'assainissement et sur le tourisme.

En ce qui concerne l'urgence :

8. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. Lorsque la demande porte sur un plan local d'urbanisme, le juge des référés doit apprécier l'urgence à suspendre son exécution au regard des intérêts invoqués et de l'atteinte grave et immédiate qui peut leur être portée, la circonstance que les projets dont il permet la réalisation sont soumis à la délivrance ultérieure d'autorisations individuelles n'étant pas, à elle seule, de nature à écarter l'urgence.
9. Pour établir l'urgence qui s'attache à la suspension des effets de la délibération contestée, en tant qu'elle valide dans le PLU révisé un zonage 1AUR3 et 1AUR permettant l'extension de l'urbanisation sur le secteur de la Houssaye, les requérants se prévalent du fait qu'un tel zonage permet la consommation de 8,8 hectares d'espaces agricoles et naturels et que ce projet d'urbanisation constitue la deuxième opération la plus consommatrice à l'échelle du PLU, après l'opération Campus 2, représentant, à elle seule, 29 % de la consommation totale liée à l'habitat sur la période 2021-2031, dans un contexte de forte artificialisation à l'échelle communale au cours des dernières décennies. Ils soulignent que les enjeux liés à une telle opération doivent être appréciés dans le contexte d'une tension forte sur le territoire malouin concernant la gestion des eaux usées et l'approvisionnement en eau potable, avec des incidences sur la préservation des milieux aquatiques et de la ressource en eau, lesquelles se sont confirmées et aggravées au cours de l'été 2026.
10. Ainsi qu'il résulte de l'instruction, l'opération d'aménagement du secteur de la Houssaye, situé dans le quartier Le Levy-Saint-Ideuc, au nord-est de la ville de Saint-Malo, sera réalisée en tranches opérationnelles et doit permettre la construction de

340 logements, dont les premiers seront livrés en 2027-2028. Il n'est pas contesté que la révision du PLU constitue l'une des dernières étapes avant la mise en œuvre du projet de ZAC de la Houssaye, déjà anciennement approuvé par le conseil municipal, et que certains aménagements pourront intervenir sans faire l'objet d'autorisations ultérieures. De fait, par sa délibération du 29 septembre 2026, le conseil municipal a approuvé les termes de la convention de participations financières entre la commune de Saint-Malo et la société Bonne Rencontre, pour la réalisation d'un programme immobilier de 139 logements en accession libre sur les ilots B1/B2/B3 de la Zac de la Houssaye, tout en précisant le planning opérationnel prévisionnel et notamment la réalisation des travaux de terrassement et de viabilisation au premier trimestre de l'année 2027. Ainsi que le font valoir les requérants, la société Bonne Rencontre a déposé dès le 30 juin 2026 plusieurs demandes de permis de construire sur la partie Nord du secteur de la ZAC de la Houssaye et a fait procédé à des sondages, les 24 et 26 août 2026, sur les terrains concernés par ces demandes. Il est, par ailleurs, constant que le pays malouin présente une vulnérabilité particulière s'agissant de l'approvisionnement en eau potable et que cette situation de déficit structurel a des conséquences critiques, à la date de la présente ordonnance, dans le contexte d'une sécheresse qui s'est prolongée au cours de l'année 2026. Il s'ensuit qu'eu égard aux conséquences du projet d'urbanisation du secteur de la Houssaye, induisant notamment une augmentation de la population malouine, et aux effets du changement climatique sur la ressource en eau potable, les requérants justifient d'une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts environnementaux pour que la condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative soit regardée comme satisfaite, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les demandes de permis de construire déposées par la société Bonne Rencontre soient toujours en cours d'instruction.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité de la délibération en litige :

11. Aux termes de l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme : « Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : / 1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ; / 1° bis De l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ; / 2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; / 3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. / Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes. ».
12. Il appartient aux auteurs du PLU de déterminer la capacité d'accueil du territoire concerné qui doit s'entendre comme étant le niveau maximum de pression exercée

par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités.

13. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation du plan local d'urbanisme en litige, que le projet communal approuvé prévoit une progression démographique de 3 448 habitants à l'horizon 2035, tout en confortant les deux piliers économiques que constituent l'économie productive et l'offre touristique. Ainsi qu'il est exposé, la commune doit faire face chaque année à un défi démographique saisonnier, la population accueillie sur le territoire communal, qui est de 47 000 résidents permanents, pouvant atteindre jusqu'à 150 000 habitants l'été. Ces variations ont d'ores et déjà des effets conséquents notamment sur la demande en eau potable. Au titre des prévisions arrêtées par le PLU révisé, la consommation supplémentaire annuelle est estimée à 123 000 m3.
14. Il ressort pourtant du diagnostic sur l'état de la ressource en eau que le secteur relevant d'Eau du Pays de Saint-Malo, établissement public chargé de la production d'eau potable et desservant 42 communes du nord de l'Ille-et-Vilaine, est exposé à un risque de rupture de l'alimentation en eau potable, à raison notamment du dynamisme démographique et des changements climatiques, ce qui implique des adaptations du territoire pour assurer sa résilience. Bien que différentes actions d'optimisation du système de production d'eau ont été menées depuis le diagnostic réalisé en 2016, le président d'Eau du Pays de Saint-Malo indiquait, en avril 2023, dans la perspective de la révision du SCoT des communautés du Pays de Saint-Malo, que la situation de déficit intrinsèque persistait, étant désormais, pour une demande proche de 8 500 000 m3, de 2 900 000 m3, et ayant vocation à atteindre, en situation future, 4 000 000 m3. Si la commune fait valoir que le projet de développement qu'elle porte intègre les projets d'Eau du Pays de Saint-Malo destinés à faire face aux besoins futurs, notamment la réalisation d'une nouvelle usine de potabilisation Beaufort II, la création d'une unité de régénération des eaux usées traitées de la station d'épuration, ainsi que la réhausse de la retenue de Beaufort, afin d'augmenter la capacité de stockage, il n'est pas établi par les pièces du dossier que ces opérations, compte tenu des délais inhérents à leur mise en œuvre, après études de faisabilité, puissent sécuriser l'alimentation en eau du territoire communal pour la période d'exécution du PLU contesté. Il n'est pas davantage établi que la politique volontariste poursuivie par la commune pour maîtriser la consommation en eau potable serait suffisante pour répondre aux enjeux identifiés. Ainsi, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme, compte tenu d'une capacité d'accueil déterminée sans prise en compte suffisante des enjeux relatifs à la ressource en eau potable du territoire, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération contestée.
15. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués et analysés dans la présente ordonnance n'est,

en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération contestée.

16. Il résulte de ce qui précède que les deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative sont satisfaites. Il y a lieu, par suite, de prononcer la suspension de l'exécution de la délibération du 4 novembre 2025 du conseil municipal de la commune de Saint-Malo approuvant la révision du PLU communal, en tant qu'elle valide un zonage 1AUR3 et 1AUR permettant l'extension de l'urbanisation sur le secteur de la Houssaye.

Sur les frais liés au litige :

Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter les conclusions présentées par les parties au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : L'exécution de la délibération du 4 novembre 2025 du conseil municipal de la commune de Saint-Malo approuvant la révision du PLU communal, en tant qu'elle valide un zonage 1AUR3 et 1AUR permettant l'extension de l'urbanisation sur le secteur de la Houssaye, est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité par une formation collégiale du tribunal.

Article 2 : Les conclusions présentées par les parties au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Rothéneuf Environnement, à M. A... C..., à M. D... E... et à la commune de Saint-Malo.

Une copie de la présente ordonnance sera transmise, pour information, à la préfète d'Ille-et-Vilaine.

Fait à Rennes, le 21 octobre 2026.

La juge des référés,

Signé

M. Thalabard

La greffière,

Signé

E. Douillard

La République mande et ordonne à la préfète d'Ille-et-Vilaine en ce qui la 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.