

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2002451

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS

M. William Desbourdes
Rapporteur

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2021
Décision du 21 mai 2021

68-001-01-02-03
68-06-01-03-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 juin 2020 et 4 mars 2021, l'association pour la sauvegarde du pays fouplesnantaais demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 décembre 2019 par lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré à M. Gougeon un permis de construire une maison individuelle sur un terrain cadastré AN 103 et 139 situé chemin de Menez Laë ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Bénodet le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- l'affichage du permis de construire est irrégulier en méconnaissance de l'article A. 424-18 du code de l'urbanisme ;
- le permis de construire attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme de Bénodet est illégal à défaut d'avoir identifié le terrain dans une zone humide.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 août 2020, la commune de Bénodet, représentée par Me Le Derf-Daniel, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association requérante le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'association requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- la requête est irrecevable car tardive ;
- elle ne justifie pas avoir accompli les formalités prescrites par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme s'agissant tant de sa requête au fond que de sa requête en référé-suspension, un dépôt en mairie contre signature ne répondant pas aux exigences posées par cet article ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet contesté n'est pas une extension de l'urbanisation ; à titre subsidiaire, le juge devrait ne pas contrôler le respect de ces dispositions au stade de la délivrance des autorisations d'urbanisme ; en tout état de cause, ce moyen n'est pas fondé ;
- à supposer que l'association requérante soulève la méconnaissance des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de Bénodet relatives aux zones humides, ce moyen serait inopérant dès lors que le terrain d'assiette du projet ne se trouve pas dans une zone humide identifiée par le règlement graphique du plan local d'urbanisme ;
- en tout état de cause, le moyen relatif à l'existence d'une zone humide n'est pas fondé.

Par un mémoire, enregistré le 20 août 2020, M. Philippe Gougeon, représenté par Me Buors, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association requérante le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'association requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- elle ne justifie pas avoir accompli les formalités prescrites par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, tant s'agissant de son recours gracieux que de son recours contentieux ;
- la requête est irrecevable car tardive ;
- le moyen tiré de l'affichage irrégulier du panneau de permis de construire est inopérant ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet contesté n'est pas une extension de l'urbanisation ; en tout état de cause, ce moyen n'est pas fondé ;
- le moyen relatif à l'existence d'une zone humide n'est pas fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;
- l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desbourdes,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de M. Esnault, représentant l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, de Me Lefeuvre, représentant la commune de Bénodet, et de Me Buors, représentant M. Gougeon.

Considérant ce qui suit :

1. M. Gougeon a déposé le 25 septembre 2019 une demande de permis de construire une maison individuelle sur un terrain cadastré AN 103 et 139 situé chemin de Menez Laë à Bénodet. Par un arrêté du 3 décembre 2019, le maire de la commune de Bénodet lui a délivré le permis de construire sollicité. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les fins de non-recevoir opposées à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)* ». Aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15* ». Aux termes de l'article R. 424-15 du même code : « *Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier. Cet affichage n'est pas obligatoire pour les déclarations préalables portant sur une coupe ou un abattage d'arbres situés en dehors des secteurs urbanisés. / Cet affichage mentionne également l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable. (...) / Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme règle le contenu et les formes de l'affichage* ». Aux termes de l'article A. 424-18 de ce même code : « *Le panneau d'affichage doit être installé de telle sorte que les renseignements qu'il contient demeurent lisibles de la voie publique ou des espaces ouverts au public pendant toute la durée du chantier* ».

3. Il résulte des dispositions précitées du code de l'urbanisme que l'affichage du permis de construire sur le terrain d'assiette de la construction autorisée doit être effectué de telle façon que les mentions qu'il comporte soient lisibles de la voie publique ou, lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie publique, d'une voie privée ouverte à la circulation du public. Lorsque le terrain d'assiette n'est pas desservi par une telle voie et que l'affichage sur le terrain ne pourrait, dès lors, satisfaire à cette exigence, seul un affichage sur un panneau placé en bordure de la voie publique ou de la voie privée ouverte à la circulation du public la plus proche du terrain fait courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers autres que les voisins qui empruntent la voie desservant le terrain pour leurs besoins propres.

4. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. (...)* ». Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. (...) L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent*

alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'un recours gracieux dirigé dans le délai de recours contentieux contre un permis de construire ne conserve ce délai que s'il a été notifié dans les formes requises par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

5. Toutefois, l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme indique notamment que doit être affichée sur le terrain l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis. Dans ces conditions, l'absence, sur l'affichage, de la mention de cette condition de recevabilité ou l'irrégularité du choix du lieu de l'affichage portant cette mention fait obstacle à ce que soit opposée à l'auteur du recours l'irrecevabilité prévue par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

6. M. Gougeon soutient sans être sérieusement contesté avoir procédé à un affichage à l'entrée de son terrain, le long du chemin de Menez Laë, à compter du 17 décembre 2019. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'accès au chemin de Menez Laë comporte une signalisation en forme de panneau rond à fond blanc et à bord rouge sur lequel figure la mention « VOIE PRIVÉE / SANS ISSUE ». Sans cette mention, cette signalisation aurait correspondu au panneau B 0 interdisant la circulation à tout véhicule mentionné au A de l'article 4 de l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes. Complété par la mention précitée, il ne peut qu'être regardé comme signalant aux tiers que le chemin est réservé à la seule circulation de ses riverains. Dans ces conditions, le chemin de Menez Laë ne peut être regardé comme une voie privée ouverte à la circulation du public. Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que le panneau d'affichage qui a été exposé le long de ce chemin à compter du 17 décembre 2019 est irrégulier en méconnaissance des dispositions des articles R. 424-15 et A. 424-18 du code de l'urbanisme.

7. Il en résulte, d'une part, que le délai de recours contentieux n'a pu commencer à courir à l'égard de l'association requérante qu'à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance acquise du permis de construire délivré le 3 décembre 2019, soit le 24 février 2020, date à laquelle elle a formé son recours gracieux. Il en résulte également, d'autre part, qu'à la date à laquelle cette association a formé ce recours administratif, les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ne lui étaient pas opposables, de sorte que son recours gracieux a eu pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux.

8. Compte tenu des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, le délai au terme duquel le maire de Bénodet est réputé avoir implicitement rejeté le recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a été suspendu entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020. Ainsi, à la date à laquelle la requête de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a été enregistrée, c'est-à-dire le 22 juin 2020, le délai de recours contentieux n'était toujours pas expiré à son égard. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête opposée par la commune de Bénodet et par M. Gougeon doit être écartée.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. (...) La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la*

décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux. (...) ».

10. Les dispositions précitées du troisième alinéa de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce que, pour vérifier s'il a été satisfait à la formalité de notification dans le délai franc de quinze jours, puissent être admis des modes de preuve présentant une garantie équivalente. Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 600-1 font obligation à l'auteur d'un recours contentieux de notifier une copie du texte intégral de son recours à l'auteur ainsi qu'au bénéficiaire du permis attaqué. Cependant, lorsque le destinataire de cette notification soutient que la notification qui lui a été adressée ne comportait pas la copie de ce recours, il lui incombe d'établir cette allégation en faisant état des diligences qu'il aurait vainement accomplies auprès de l'expéditeur pour obtenir cette copie ou par tout autre moyen.

11. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais produit à l'instance, d'une part, une preuve de dépôt d'une lettre recommandée adressée à M. Gougeon portant un tampon des services postaux daté du 25 juin 2020 et, d'autre part, une copie de la lettre déposée à la mairie de Bénodet portant un tampon mentionnant également la date du 25 juin 2020.

12. Si la commune de Bénodet soutient que l'association requérante ne produit pas, à son égard, de preuve de dépôt d'un courrier recommandé aux services postaux, la pièce produite par l'association requérante constitue un mode de preuve de sa notification présentant une garantie équivalente à celle d'un courrier recommandé avec accusé de réception postal.

13. Par ailleurs, si cette commune soutient également que l'association ne produit que la copie de son courrier déposé à la mairie et non la copie de son recours contentieux, elle ne justifie pas avoir vainement accompli des diligences auprès de cette association pour obtenir la copie de ce recours.

14. Enfin, la commune soutient que la formalité de notification prescrite par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'a pas été accomplie par l'association à l'occasion de l'introduction de sa requête présentée à fin de suspension sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Toutefois, à supposer même les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme opposables à l'occasion d'un référé présenté sur le fondement de l'article L. 521-1 précité, la recevabilité d'une requête au fond ne saurait être appréciée au regard de la recevabilité ou du bien-fondé d'une requête présentée à titre accessoire dans le cadre d'une instance de référé.

15. Par suite, dès lors que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais doit être réputée avoir accompli les formalités de notification prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme s'agissant de sa requête, les fins de non-recevoir opposées sur ce point par la commune de Bénodet et par M. Gougeon doivent être écartées.

16. En dernier lieu, aux termes de l'article 3 de ses statuts, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a pour but notamment « - d'entreprendre toutes actions, et de susciter toutes initiatives ayant pour objet la préservation des sites, la protection de l'environnement naturel du pays fouesnantais et de son littoral, ainsi que de ses traditions et valeurs culturelles; / - de veiller à ce que le développement du pays fouesnantais se réalise de façon harmonieuse et dans le respect des composantes de toute nature qui en constituent la richesse. / - de défendre les intérêts collectifs tant moraux que matériels des habitants et résidents du pays fouesnantais, pour tout ce qui concerne les objectifs mentionnés ci-dessus. / - de se constituer partie civile pour toute action judiciaire relative à des faits portant atteinte ou entraînant un préjudice direct ou indirect aux intérêts que l'association a pour objet de défendre ». D'une part, eu égard à son intitulé, l'association requérante a pour champ

géographique le pays fouesnantais, dont fait partie la commune de Bénodet. D'autre part, en ne mentionnant que l'action « judiciaire », ses statuts doivent être regardés comme évoquant de manière générale la possibilité de saisir les juridictions, qu'elles soient civiles, pénales ou administratives. Or, alors même que le projet de M. Gougeon présenterait un caractère modeste, il pourrait, compte tenu de sa localisation, notamment à proximité de deux zones humides, constituer un mitage d'un espace peu urbanisé et porter atteinte à un environnement sensible. Dans ces conditions, et compte tenu de son champ géographique restreint au pays fouesnantais, l'association requérante justifie d'un intérêt à agir contre le permis de construire attaqué. Par suite, les fins de non-recevoir tirées du défaut d'intérêt à agir opposées par la commune de Bénodet et par M. Gougeon doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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

18. Aux termes de l'article L. 121-3 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement. / Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation* ».

19. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 de ce même code : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. (...)* ».

20. Eu égard, d'une part, au seul rapport de compatibilité prévu aux articles L. 131-1, L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme entre les documents d'urbanisme qu'ils mentionnent et entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles, la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions d'un plan local d'urbanisme ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables des articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

21. D'une part, bien que le projet de M. Gougeon présente seulement une surface de plancher de 65,7 m², il consiste en la création d'une nouvelle maison d'habitation et peut, à ce titre, participer au mitage d'un espace peu densément urbanisé. Dans ces conditions, ce projet doit être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens et pour l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

22. Il ressort des photographies aériennes produites par les parties que le terrain d'assiette du projet de M. Gougeon se trouve à l'est du chemin de Menez Laë, qui dessert, depuis la route départementale située au nord, seulement quatre maisons d'habitation implantées de manière éparse le long de ce chemin. Le terrain prend ainsi place le long de ce chemin à proximité de deux de ces constructions, qui sont entourées à l'ouest, à l'est et au sud par des espaces non urbanisés et au nord par un espace d'urbanisation diffuse. Si une troisième habitation desservie par ce chemin, située à plus d'une vingtaine de mètres de ces constructions en direction du sud-ouest, se trouve à proximité de quelques autres constructions, ces dernières constructions sont encore elles-mêmes séparées d'une trentaine de mètres d'un espace plus densément urbanisé au sud-ouest comprenant une soixantaine de constructions. Ainsi, le terrain d'assiette du projet de M. Gougeon se trouve séparé d'un espace comportant un nombre et une densité significatifs de constructions d'environ un peu plus d'une centaine de mètres par un espace d'urbanisation diffuse. Dans ces conditions, à la date à laquelle l'arrêté attaqué a été délivré, il ressort des pièces du dossier que le projet de M. Gougeon était constitutif d'une extension de l'urbanisation qui n'était pas réalisée en continuité d'une agglomération ou d'un village existant. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à soutenir que le permis de construire attaqué a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, y compris compte-tenu du schéma de cohérence territoriale de l'Odét.

23. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 3 décembre 2019 par lequel le maire de Bénodet a délivré un permis de construire à M. Gougeon doit être annulé. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens de la requête n'est susceptible de fonder l'annulation de cet arrêté.

Sur les frais liés au litige :

24. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Bénodet et à M. Gougeon les sommes que ceux-ci réclament au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 3 décembre 2019 par lequel le maire de Bénodet a délivré un permis de construire à M. Gougeon est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Bénodet et par M. Gougeon 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 pour la sauvegarde du pays fouesnantais, à la commune de Bénodet et à M. Philippe Gougeon.

Copie en sera transmise au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Quimper en application de l'article R. 751-10 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2021 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Bozzi, premier conseiller,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2021.

Le rapporteur,

signé

W. DESBOURDES

Le président,

signé

C. RADUREAU

Le greffier,

signé

N. JOSSERAND

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