

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 19NT01853

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS

M. François-Xavier Bréchet
Rapporteur

M. Benoît Mas
Rapporteur public

Audience du 16 octobre 2020
Lecture du 10 novembre 2020

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 27 avril 2016 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à la SCI Kervransel un permis de construire permettant la réhabilitation de quatre bâtiments en onze logements locatifs sur les parcelles cadastrées section B n^{os} 115, 117, 118, 120, 121 et 122, situées Hent Rosnabat au lieu-dit Kervransel, ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux.

Par un jugement n° 1604319 du 15 mars 2019, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 mai 2019, 1^{er} janvier 2020 et 24 mars 2020, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, représentée par la SELARL Valadou Josselin & associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du maire de Fouesnant du 27 avril 2016 et la décision rejetant son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Fouesnant une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article NC 1 du plan d'occupation des sols de Fouesnant ;
- il est entaché de fraude ;
- il méconnaît les dispositions combinées des articles NC 1 et NC 2 du plan d'occupation des sols de la commune de Fouesnant ;
- il méconnaît les dispositions combinées des articles NC 3 et UH 3 du plan d'occupation des sols de la commune de Fouesnant ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- elle reprend l'intégralité de ses moyens de première instance : l'arrêté attaqué a été délivré sur le fondement d'un dossier de demande manifestement incomplet au regard des articles R. 441-2 et R. 441-3 du code de l'urbanisme ; les plans sont incohérents s'agissant des aires de stationnement qui sont situées en partie devant la façade sud du bâtiment et en partie en zone humide ; l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers n'a pas été sollicité et n'est donc pas annexé au dossier ; il méconnaît l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme ; il méconnaît les articles L. 214-1 à L. 214-36 du code de l'environnement et le règlement du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) Loire Bretagne 2016-2021, notamment son article 8A-3, dès lors qu'il crée une route bitumée de plus de cinq mètres de large et des parkings emportant création de remblais incompatibles avec l'objectif de gestion des eaux de ruissellement ; le président du SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) Sud Cornouaille a refusé ce permis.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 14 octobre 2019 et 12 février 2020, la commune de Fouesnant, représentée par la SELARL Le Roy, Gourvenec, Prieur, demande à la cour de rejeter la requête et de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est irrecevable dès lors qu'elle n'a pas été notifiée conformément aux dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 octobre 2019, 12 février 2020 et 7 juillet 2020, la SCI Kervransel, représentée par la SELARL Cabinet Coudray, demande à la cour de rejeter la requête et de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était irrecevable dès lors que l'association n'avait pas intérêt lui donnant qualité pour contester les permis de construire ;
- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le plan d'occupation des sols de la commune de Fouesnant ;
- 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. Bréchet,
- les conclusions de M. Mas, rapporteur public,
- et les observations de Me Voisin, représentant la commune de Fouesnant, et de Me Chatel, représentant la SCI Kervransel.

Considérant ce qui suit :

1. La SCI Kervransel est propriétaire des parcelles cadastrées section B n^{os} 115, 117, 118, 119, 120, 121 et 122, situées Hent Rosnabat au lieu-dit Kervransel, dans la commune de Fouesnant. Elle a déposé le 29 décembre 2015 un dossier de demande de permis de construire portant réhabilitation de quatre bâtiments d'un ancien corps de ferme afin d'y réaliser onze logements locatifs, pour une surface de plancher créée de 234 mètres carrés. Par arrêté du 27 avril 2016, le maire de Fouesnant lui a accordé le permis de construire sollicité. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté, ainsi que du rejet de son recours gracieux.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas (...) de recours contentieux à l'encontre (...) d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, (...) 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. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant (...) une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. (...) / 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 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. »

3. Il ressort des pièces du dossier que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a justifié avoir notifié sa requête d'appel, dans les délais prescrits par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, à la commune de Fouesnant et à la SCI Kervransel. Par conséquent, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Fouesnant doit être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

4. En vertu de l'article 3 des statuts de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, celle-ci a pour objet social « d'entreprendre toutes actions (...) 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 » et « 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 ». L'arrêté contesté autorise la réhabilitation de quatre bâtiments d'un ancien corps de ferme et d'un ancien moulin afin d'y réaliser onze logements locatifs. Ce permis de construire permet ainsi, comme le fait valoir la SCI Kervransel, de sauver de la ruine d'anciens bâtiments du XVIII^{ème} siècle, dont certains ne sont pas dépourvus d'intérêt patrimonial. Cependant, l'association requérante soutient que les bâtiments en cause étaient déjà l'état de ruine à la date de l'arrêté contesté et que ce dernier autorise ainsi la réalisation de nouvelles constructions au sein d'un espace naturel d'une commune littorale, en discontinuité de toute zone urbanisée, et donc en violation des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. En outre, le projet, emportant la création de onze logements, prévoit d'utiliser comme voie de desserte des véhicules un chemin creux traversant un environnement naturel préservé, jusqu'à présent essentiellement utilisé par des promeneurs et des cyclistes. Dans ces conditions, les constructions autorisées sont susceptibles de méconnaître les dispositions législatives relatives à la protection du littoral ainsi que de porter atteinte à l'environnement naturel des lieux. Dès lors, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais justifie d'un intérêt à demander l'annulation du permis de construire litigieux. La fin de non-recevoir opposée par la SCI Kervransel doit, par conséquent, être écartée.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté contesté :

5. En premier lieu, 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. 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

6. Si, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions.

7. La SCI Kervransel a prévu de réhabiliter quatre bâtiments d'un ancien corps de ferme, dénommés bâtiments A à D, afin d'y réaliser onze logements locatifs.

8. Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies et plans de « l'état actuel » des bâtiments annexés au permis de construire, que le bâtiment A a conservé l'ensemble de ses murs pignons et de ses murs porteurs, ainsi qu'un quart de sa toiture. Il doit donc être regardé, à la date de la délivrance du permis de construire litigieux, comme n'étant pas à l'état de ruines, mais comme une construction existante.

9. En revanche, en ce qui concerne le bâtiment B, dès lors qu'aucune photographie de son état à la date de la délivrance du permis litigieux n'a été produite par la SCI Kervransel dans son dossier de demande de permis ni en réponse à la mesure d'instruction de la cour, il y a lieu de se fonder sur les plans des façades annexés au dossier de permis de construire et sur les photographies versées par l'association requérante dans sa demande enregistrée au greffe du tribunal administratif de Rennes le 12 octobre 2016, en tant qu'elles révèlent l'état dans lequel pouvait se trouver le bâtiment dix mois plus tôt. Il en ressort que ce bâtiment, envahi par la végétation et notamment par un arbre de haute tige, est dépourvu de charpente et de toiture. Les plans annexés au permis de construire font en outre apparaître qu'il a perdu la partie haute du pignon ouest ainsi que la totalité du pignon d'un mur de refend, tandis que les murs des façades sud et nord sont endommagés à plusieurs endroits. En ce qui concerne le bâtiment C, il ressort des photographies et plans annexés au permis de construire que sa toiture et sa charpente ont disparu, à l'exception d'une partie subsistante sur un huitième de sa surface. Si les murs pignons et les murs des autres façades n'étaient, semble-t-il, pas effondrés à la date de la délivrance du permis de construire, ils étaient déjà presque totalement envahis par la végétation, notamment par un arbre de haute tige, et la façade sud déjà endommagée. En ce qui concerne le bâtiment D, il ressort des photographies et plans annexés au permis de construire qu'il n'a conservé sa toiture et sa charpente que sur un cinquième de sa surface. Son mur de façade sud est partiellement endommagé et celui de façade nord totalement effondré sur un tiers de sa surface, fragilisant ainsi le pignon est. Enfin, la note descriptive du projet indique que « Ces bâtiments sont désaffectés depuis une vingtaine d'années et leur état nécessite une intervention urgente (risque d'écroulement des toitures et des murs pignons) ». Dès lors, les bâtiments B, C et D du projet litigieux ne pouvaient être regardés, à la date de délivrance du permis de construire litigieux, comme ayant conservé l'essentiel de leurs murs porteurs dans des conditions permettant de remplir leur fonction d'appui sans importants travaux. Ces bâtiments devaient donc être qualifiés de ruines, et non de constructions existantes.

10. Il résulte de ce qui précède qu'en autorisant la reconstruction des bâtiments B, C et D, au sein d'un vaste espace boisé nettement séparé des agglomérations et villages existants, le permis de construire contesté autorise une extension de l'urbanisation dans des conditions qui méconnaissent les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

11. En deuxième lieu, le plan d'occupation des sols de Fouesnant dispose que la zone NC est constituée par les parties du territoire communal destinées aux activités agricoles, sylvicoles et extractives, ainsi qu'aux constructions et équipements liés à ces activités. Aux termes du 2 du B de l'article NC 1 du règlement du plan d'occupation des sols, sont notamment admis en zone NC « *les constructions à usage d'habitation et d'activité directement liées et nécessaires aux activités autorisées dans la zone* ». En vertu du C de ce même article, « *Sont admis, sous réserve, certains aménagements des constructions existantes, non directement liées ou nécessaires aux activités de la zone, mais néanmoins compatibles avec sa vocation principale et à la condition : / (...) – qu'ils respectent par leur localisation, l'activité et l'économie agricole, les préoccupations d'environnement, notamment la protection des milieux naturels et*

activités agricoles auxquels ils ne devront pas apporter de contraintes supplémentaires ; / (...) / - qu'ils n'induisent pas une urbanisation diffuse. / Seront admis sous les réserves précitées, les aménagements suivants : / 1. la restauration des habitations anciennes conservées pour l'essentiel ; / (...). » Le 1 du A de l'article NC 2 du règlement du plan d'occupation des sols de Fouesnant interdit « les constructions à usage d'habitation, à l'exception de celles visées à l'article NC.1,B », c'est-à-dire celles directement liées et nécessaires aux activités autorisées dans la zone.

12. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les constructions autorisées par le permis de construire litigieux ne sont pas directement liées et nécessaires aux activités autorisées dans la zone.

13. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit aux points 9 et 10 du présent arrêt que les bâtiments B, C et D ne peuvent, eu égard à leur état de ruine, être qualifiés de constructions existantes.

14. Il en résulte que l'arrêté contesté, en tant qu'il autorise la réhabilitation des bâtiments B, C et D, méconnaît tant les dispositions de l'article NC 1 du règlement du plan d'occupation des sols de Fouesnant que les dispositions du 1 du A de son article NC 2.

15. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

16. Il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit la réalisation de onze logements et de vingt-et-une places de stationnement. Le terrain d'assiette du projet est desservi par le chemin de Kervransel, qui permet de rejoindre à l'est la rue Hent Rosnabat. Cette voie de desserte est un chemin creux non goudronné, par endroit boueux, utilisé essentiellement par des randonneurs et des cyclistes. Il mesure, dans sa partie comprise entre les premiers bâtiments du projet et la rue Hent Rosnabat, environ 245 mètres de long, avec une déclivité importante. Il ressort en outre du constat d'huissier, établi le 17 janvier 2020 à la demande de l'association requérante, qu'il présente, sur au moins un tiers de son tracé, une largeur comprise entre 2,50 et 2,80 mètres, sans possibilité de croisement des véhicules en raison des talus bordant la voie. Enfin, sa configuration en légère courbe et la présence d'une végétation abondante rend impossible, pour un automobiliste s'engageant à une extrémité du chemin, de s'assurer qu'aucun autre véhicule n'y est engagé. Dès lors, en autorisant le projet litigieux en dépit de sa situation et des caractéristiques de cette voie de desserte, inadaptée à la circulation quotidienne de vingt-et-un véhicules, ou même d'une dizaine de véhicules pour ne tenir compte que du bâtiment A, et donc de nature à porter atteinte à la sécurité publique, le maire de Fouesnant a entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation.

17. 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 de l'arrêté contesté et de la décision de rejet du recours gracieux formé par l'association requérante.

18. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Fouesnant et la SCI Kervransel demandent au titre des frais exposés par elles à l'occasion du litige soumis au juge.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Fouesnant la somme de 1 500 euros à verser à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais au titre des frais liés à l'instance.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Rennes du 15 mars 2019 et l'arrêté du 27 avril 2016 par lequel le maire de Fouesnant a délivré un permis de construire à la SCI Kervransel sont annulés, de même que la décision de rejet du recours gracieux formé par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

Article 2 : La commune de Fouesnant versera à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par les parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, à la commune de Fouesnant et à la SCI Kervransel.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Finistère et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Quimper.

Délibéré après l'audience du 16 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Célérier, président de chambre,
- Mme Buffet, président-assesseur,
- M. Bréchet, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 10 novembre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

F.-X. Bréchet

T. Célérier

Le greffier,

C. Goy

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le concerne, et 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.