

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N° 19NT01047**

---

COMMUNE DE FOUESNANT  
c/ Association pour la sauvegarde  
du pays fouesnantais

---

M. François-Xavier Bréchet  
Rapporteur

---

M. Benoît Mas  
Rapporteur public

---

Audience du 3 juillet 2020  
Lecture du 17 juillet 2020

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

(5<sup>ème</sup> 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 21 décembre 2012 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à M. Lesieur un permis de construire une maison d'habitation, ultérieurement transféré à M. Florentin, sur un terrain situé au 45 descente de Bellevue.

Par un jugement n° 1701261 du 25 janvier 2019, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 14 mars 2019, le 12 février 2020 et 23 juin 2020, la commune de Fouesnant, représentée par la Selarl Le Roy, Gourvennec, Prieur, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande de première instance de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ;

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

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé et entaché de contradiction ;
- la demande de première instance était irrecevable car tardive au regard des dispositions des articles R. 600-2, R. 424-15 et A. 424-18 du code de l'urbanisme ; elle était également tardive dès lors qu'elle excédait le délai raisonnable pour présenter un recours juridictionnel ;
- aucun des moyens invoqués par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'était de nature à justifier l'annulation de l'arrêté contesté.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 décembre 2019 et le 9 mars 2020, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, représentée par la Selarl Valadou-Josselin et associés, demande à la cour :

1°) à titre principal, de rejeter la requête ;

2°) à titre subsidiaire, par la voie de l'effet dévolutif de l'appel, d'annuler l'arrêté du 21 décembre 2012 du maire de Fouesnant ;

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

Elle soutient que les moyens soulevés par la commune de Fouesnant ne sont pas fondés.

M. Georges Patrice Florentin a produit des observations le 25 février 2020, qui n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bréchet,
- les conclusions de M. Mas, rapporteur public,
- et les observations de Me Maccario, représentant la commune de Fouesnant, et de M. Florentin.

Une note en délibéré, enregistrée le 6 juillet 2020, a été présentée pour la commune de Fouesnant.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 21 décembre 2012, le maire de Fouesnant (Finistère) a délivré à M. Lesieur un permis de construire une maison d'habitation d'une surface de plancher de 155,60 mètres carrés sur des parcelles, cadastrées section BW n<sup>os</sup> 31 et 32, situées 45 descente de Bellevue. Par un arrêté du 17 avril 2014, le maire de Fouesnant a prorogé d'un an la durée de validité initiale de ce permis de construire. Par un arrêté du 10 juin 2016 du maire de Fouesnant, ce permis de construire a été transféré à M. Florentin, lequel a acquis le terrain d'assiette du permis de construire par acte authentique du 27 octobre 2016. À la demande de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 21 décembre 2012 par un jugement dont la commune de Fouesnant demande l'annulation.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En premier lieu, le moyen tiré de ce que les motifs du jugement attaqué seraient entachés de contradiction n'est, en tout état de cause, pas de nature à affecter sa régularité, mais seulement son bien-fondé.

3. En second lieu, le jugement attaqué est, contrairement à ce que soutient la commune de Fouesnant, suffisamment motivé.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

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

4. En premier lieu, aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre (...) d'un permis de construire (...) 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 (...) doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté (...) et pendant toute la durée du chantier. (...) / 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* ».

5. Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies, constats d'huissier et attestations de tiers produits en première instance par le pétitionnaire, que le panneau d'affichage du permis de construire litigieux a été installé sur le terrain d'assiette du projet, au pied d'un arbre situé à plus d'une dizaine de mètres de l'entrée de la parcelle cadastrée section BW n° 31, à compter du 27 décembre 2012. Il était encore en place le 20 février 2017, ainsi que l'atteste le constat d'huissier réalisé à la demande de l'association requérante. Ce panneau, qui comportait les mentions requises par les textes, était visible tant depuis la voie publique dénommée descente de Bellevue que depuis le parking public qui sépare cette voie de l'entrée de la parcelle cadastrée section BW n° 31. En revanche, du fait de la distance à laquelle était installé ce panneau, ses mentions n'étaient lisibles ni depuis la voie publique, ni depuis l'espace ouvert au public que constituait le parking public. Cette absence de lisibilité, qui ressort des photographies versées au dossier, est corroborée par les nombreuses attestations de tiers

produites par le pétitionnaire, dont la plupart mentionnent que le panneau n'était lisible qu'en s'en approchant. Alors même qu'aucun obstacle physique n'empêchait les tiers de pénétrer sur le terrain d'assiette du projet depuis son entrée, matérialisée par un talus côté est et une clôture côté ouest ainsi que par une différence de nature du sol entre le parking public et le chemin d'accès à la parcelle, ce terrain d'assiette, propriété privée, n'était aucunement ouvert à la circulation publique et ne constituait donc pas un espace ouvert au public au sens des dispositions de l'article A. 424-18 du code de l'urbanisme. Les panneaux « à vendre » puis « chantier interdit au public », apposés respectivement en 2012-2013 et en 2017 au plus près de l'entrée de la parcelle cadastrée section BW n° 31, matérialisaient également sans ambiguïté la limite entre le parking public et la propriété du bénéficiaire du permis de construire. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que le panneau d'affichage aurait été placé à un autre emplacement assurant sa lisibilité depuis la voie publique ou un espace ouvert au public pendant deux mois continus entre la date de délivrance du permis de construire et l'introduction du recours de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais. Dans ces conditions, conformément aux dispositions de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme, le délai de recours contentieux n'a jamais commencé à courir contre le permis de construire litigieux, de sorte que l'expiration d'aucun délai ne peut être opposée à l'association requérante. Ainsi, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Fouesnant et M. et Mme Florentin à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, tirée de la tardiveté de sa requête sur le fondement des dispositions des articles R. 421-1 du code de justice administrative et R. 600-2 du code de l'urbanisme, doit être écartée.

6. En second lieu, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté indéfiniment par les tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à une déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir. Dans le cas où l'affichage du permis ou de la déclaration, par ailleurs conforme aux prescriptions des articles R. 424-15 et A. 424-18 du code de l'urbanisme, n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois prévu à l'article R. 600-2, faute de mentionner ce délai conformément à l'article A. 424-17, un recours contentieux doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période continue de deux mois d'affichage sur le terrain. En règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable.

7. Comme il a été dit au point 5 du présent arrêt, l'affichage du permis de construire litigieux n'a pas été réalisé conformément aux dispositions de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme telles que précisées par l'article A. 424-18 du même code. Dès lors, faute d'avoir été affiché dans des conditions permettant à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais de prendre connaissance des mentions figurant sur le panneau d'affichage, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Fouesnant et par M. et Mme Florentin tirée de ce que la demande de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'aurait pas été introduite dans un délai raisonnable doit être écartée.

En ce qui concerne le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif :

8. Aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de délivrance du permis de construire litigieux : « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. (...)* ».

9. Il résulte de ces dispositions, sous réserve des exceptions qu'elles prévoient, notamment pour les activités agricoles, 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.

10. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux, situé le long de la descente de Bellevue, jouxte au nord-ouest des espaces naturels, à l'est une zone d'urbanisation diffuse composée de quelques bâtiments bâtis sur de vastes parcelles et au nord-est une quinzaine de maisons d'habitation peu densément implantées, qui se trouvent séparées de l'agglomération du Cap Coz par des parcelles non construites ou peu bâties. Le terrain d'assiette du projet se trouve en continuité, à l'ouest et au sud, avec le camping Kerscolper, lui-même situé en continuité avec une quinzaine de constructions implantées le long d'une voie publique et d'une voie privée, l'ensemble étant entouré de terrains à usage agricole ou laissés à l'état naturel. Si ce camping comporte 88 emplacements destinés à des tentes ou des caravanes et 72 emplacements accueillant des résidences mobiles de loisirs, il n'inclut aucune habitation légère de loisirs dont la surface de plancher est supérieure à trente-cinq mètres carrés et donc soumise à autorisation en application de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme. Les seuls bâtiments du camping soumis à autorisation d'occupation du sol, à savoir principalement une piscine avec dôme, des sanitaires et un bar, sont peu nombreux et implantés à distance les uns des autres. Dès lors, en l'absence d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions, la zone située à l'ouest et au sud du terrain d'assiette du projet forme une zone d'urbanisation diffuse. Il en résulte que le projet litigieux ne se situe pas en continuité avec une agglomération ou un village existant au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

11. Il résulte de ce qui précède que la commune de Fouesnant n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 21 décembre 2012 du maire de Fouesnant délivrant à M. Lesieur un permis de construire une maison d'habitation.

#### Sur les frais liés au litige :

12. 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 pour la sauvegarde du pays fouesnantais, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Fouesnant demande au titre des frais exposés par elle à l'occasion du litige soumis au juge.

13. 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 de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Fouesnant est rejetée.

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Fouesnant et à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

Copie en sera adressée, pour information, à M. George Florentin.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2020, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique, le 17 juillet 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.