

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1804351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. William Desbourdes
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

M. Pierre Vennégùès
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2021
Décision du 21 mai 2021

68-03-05
68-04-04
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 septembre 2018, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le maire de la commune de La Forêt-Fouesnant a rejeté sa demande du 7 mai 2018 tendant à ce qu'il fasse dresser procès-verbal des infractions aux dispositions du code de l'urbanisme dont sont constitutifs, selon elle, les travaux réalisés par le camping du Saint-Laurent et/ou de Kerantérec et à ce qu'il engage toute procédure permettant la remise en état des parcelles concernées ;

2°) d'annuler une décision par lequel le maire de La Forêt-Fouesnant aurait refusé de constater la caducité de l'autorisation d'exploitation ou du permis d'aménager ces deux campings ;

3°) d'enjoindre au maire de La Forêt-Fouesnant de dresser procès-verbal de ces infractions dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) d'enjoindre au maire de La Forêt-Fouesnant d'exiger la remise à l'état naturel dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de la commune de La Forêt-Fouesnant le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle dispose d'un intérêt pour agir contre les décisions attaquées ;
- les campings du Saint-Laurent et/ou de Kerantérec ont méconnu les dispositions des articles R. 111-35, R. 111-38, R. 443-6, R. 443-7, R. 443-8, A. 111-6, A. 111-7, L. 443-1, L. 443-2 et L. 443-3 du code de l'urbanisme en ne sollicitant aucune autorisation d'urbanisme ;
- en conséquence, le refus du maire de vérifier si les travaux réalisés par ces campings étaient contraires à l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme est illégal ;
- les campings ont été aménagés en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- des mobil-homes, terrasses, réseaux et voiries ont été implantés ou réalisés en méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- le permis d'aménager ou l'autorisation d'exploiter les campings est devenu caduc dès lors que les campings ont mis en place des constructions en dehors du périmètre autorisé et, dès lors, en tout état de cause, que ce permis a été délivré depuis plus de 5 ans.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 novembre 2019, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante le versement de la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés ;
- les conclusions tendant à l'annulation d'un refus de constat de caducité sont irrecevables dès lors qu'elles sont dirigées contre une décision inexistante ;
- les conclusions tendant à enjoindre au maire de La Forêt-Fouesnant d'exiger la remise à l'état naturel sont irrecevables en ce que seul le juge judiciaire est compétent pour en connaître.

Par un mémoire, enregistré le 12 décembre 2019, la SARL Domaine du Saint-Laurent, représentée par Me Bousquet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés ;
- les conclusions formées contre un refus de constat de caducité sont irrecevables faute pour l'association requérante d'avoir lié le contentieux sur ce point.

Par un mémoire, enregistré le 12 décembre 2019, la SARL Camping de Kerantérec, représentée par Me Repain, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante 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 :

- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés ;
- dès lors que les actions contre les infractions reprochées sur la parcelle cadastrée E 1719 sont prescrites, le maire n'était pas tenu d'en dresser un procès-verbal ;

- les conclusions formées contre un refus de constat de caducité sont irrecevables dès lors qu'elles sont dirigées contre un acte inexistant en méconnaissance de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire, enregistré le 13 décembre 2019, la commune de La Forêt-Fouesnant, représentée par Me Prieur, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que le président de l'association requérante ne dispose pas d'une qualité pour agir au nom de cette association ;
- elle est également irrecevable dès lors qu'elle ne contient aucune circonstance de fait précise en méconnaissance de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;
- les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés ;
- dès lors que les actions contre les infractions reprochées sont prescrites en application de l'article 8 du code de procédure pénale, le maire n'était pas tenu d'en dresser un procès-verbal.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- 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. Desbourdes,
- les conclusions de M. Vennégùès, rapporteur public,
- et les observations de M. Esnault, représentant l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, de Me Guil, représentant la commune de La Forêt-Fouesnant et de Me Bousquet, représentant la SARL Domaine du Saint-Laurent et, substituant Me Repain, représentant la SARL Camping de Kerantérec.

Une note en délibéré, présentée par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, a été enregistrée le 19 mai 2021.

Considérant ce qui suit :

1. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a demandé au maire de La Forêt-Fouesnant, par courrier du 7 mai 2018 reçu le 11 mai suivant, de dresser procès-verbal des infractions dont sont constitutifs, selon elle, les travaux réalisés par les campings du Saint-Laurent et de Kerantérec sur les parcelles cadastrées E 1497 et 1719 situées au bord de l'anse du Saint-Laurent sans autorisation d'urbanisme et en méconnaissance du règlement de la zone ND de l'ancien plan d'occupation des sols de la commune, du règlement national d'urbanisme et des articles L. 121-8, L. 121-13, L. 121-14, L. 121-16 et L. 121-18 du code de l'urbanisme. Par ce courrier, l'association a également demandé au maire de poursuivre la remise en état des

parcelles concernées par l'engagement des voies de droit qui lui sont ouvertes devant les juridictions civiles, invité l'autorité municipale à réaliser un inventaire des mobil-homes afin de déterminer si le nombre d'emplacements autorisés pour ces campings est respecté, et indiqué que la servitude de passage des piétons instituée le long du littoral de la commune est obstruée par des cabanons, des haies et des voitures stationnées entraînant une modification du tracé sans motivation.

2. L'association demande au tribunal d'annuler le refus du maire de La Forêt-Fouesnant, agissant au nom de l'État, de dresser ce procès-verbal et d'engager les procédures permettant la remise en état des parcelles concernées. Elle demande également au tribunal d'annuler une décision par laquelle le maire aurait également refusé de constater la caducité des autorisations d'exploitation ou permis d'aménager délivrés aux campings du Saint-Laurent et de Kerantérec.

Sur les conclusions à fin d'annulation du refus de dresser un procès-verbal d'infraction et de le transmettre sans délai au procureur de la République :

3. Aux termes de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme : « (...) / *Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal. / Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public. (...)* ».

4. Aux termes de l'article L. 480-4 du même code : « *Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. (...) / Ces peines sont également applicables : / 1. En cas d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux d'aménagement ou de démolition imposés par les autorisations visées au premier alinéa ; / 2. En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage. (...)* ». Aux termes de l'article L. 610-1 de ce même code, autrefois codifié à l'article L. 160-1 : « *En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme. / Les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent également : / 1° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L. 111-1 à L. 111-10, L. 111-15, L. 111-23, L. 115-3 et L. 131-1 à L. 131-7 ainsi que par les règlements pris pour leur application ; / 2° En cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public ; / 3° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L. 113-11 et L. 113-12 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements ; / 4° En cas d'exécution, dans une zone d'aménagement concerté, de travaux dont la réalisation doit obligatoirement être précédée d'une étude de sécurité publique en application de l'article L. 114-1, avant la réception de cette étude* ».

par la commission compétente en matière de sécurité publique. / Sauf en cas de fraude, le présent article n'est pas applicable lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, délivrée selon les règles du présent code, exécute des travaux conformément à cette autorisation. (...) ».

5. Aux termes de l'article L. 111-25 du code de l'urbanisme : « *Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles peuvent être installées ou implantées des caravanes, résidences mobiles de loisirs et habitations légères de loisirs. / Ce décret détermine les catégories de terrains aménagés sur lesquels les résidences mobiles de loisirs et les habitations légères de loisirs peuvent être installées ou implantées ainsi que les dérogations aux règles qu'il fixe en vue de permettre le relogement provisoire des personnes victimes de catastrophes ».*

6. Aux termes de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme : « *La création d'un terrain de camping d'une capacité d'accueil supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat est soumise à permis d'aménager. / Il en est de même de la création d'un parc résidentiel destiné à l'accueil d'habitations légères de loisirs ».* Aux termes de l'article R. 421-19 du même code : « *Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager : (...) / c) La création ou l'agrandissement d'un terrain de camping permettant l'accueil de plus de vingt personnes ou de plus de six hébergements de loisirs constitués de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs ou d'habitations légères de loisirs ; / d) La création ou l'agrandissement d'un parc résidentiel de loisirs prévu à l'article R. 111-42 ou d'un village de vacances classé en hébergement léger prévu par l'article L. 325-1 du code du tourisme ; / e) Le réaménagement d'un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs existant, lorsque ce réaménagement a pour objet ou pour effet d'augmenter de plus de 10 % le nombre des emplacements ; / f) Les travaux ayant pour effet, dans un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs, de modifier substantiellement la végétation qui limite l'impact visuel des installations ; (...) ».* Aux termes de l'article R. 421-23 de ce même code : « *Doivent être précédés d'une déclaration préalable les travaux, installations et aménagements suivants : (...) / c) L'aménagement ou la mise à disposition des campeurs, de façon habituelle, de terrains ne nécessitant pas un permis d'aménager en application de l'article R. 421-19 ; (...) ».*

7. En premier lieu, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais soutient que les campings du Saint-Laurent et de Kerantérec se seraient développés en dehors de leurs périmètres autorisés par leurs autorisations d'exploitation et/ou permis d'aménager et dans des zones protégées, notamment dans la bande de cent mètres à compter de la limite haute du rivage et dans une zone ND du plan d'occupation des sols approuvé par la commune de La Forêt-Fouesnant en 1994. Toutefois, l'association requérante n'apporte aucun élément suffisamment précis et étayé permettant de déterminer le périmètre autorisé desdits campings et, dès lors, de déterminer si ces campings ont réalisé des aménagements en dehors de ce périmètre. Au contraire, le préfet du Finistère produit à l'instance un ensemble de documents démontrant, d'une part, que le camping de Kerantérec a été autorisé à titre définitif par arrêté préfectoral du 26 juin 1969, notamment sur la parcelle aujourd'hui cadastrée E 1719 et, d'autre part, que le camping du Saint-Laurent dispose d'une autorisation depuis 1961, notamment pour l'exploitation d'un camping sur l'actuelle parcelle cadastrée E 1497, y compris pour sa partie ensuite classée en 1994 en zone ND dans le plan d'occupation des sols de la commune. Ainsi, les extensions dénoncées par l'association requérante sur les parcelles cadastrées E 1497 et 1719 qu'elle désigne sur la photographie aérienne insérée dans sa requête sont, en réalité, situées dans le périmètre autorisé desdits campings. Dans ces conditions, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les campings du Saint-Laurent et de Kerantérec se seraient étendus en dehors des leurs périmètres autorisés.

8. En deuxième lieu, en citant une série d'articles du code de l'urbanisme puis des circonstances de fait stéréotypées sans apporter d'explications sur les raisons pour lesquelles, selon elle, ces faits constituaient des infractions au sens de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, l'association requérante n'assortit pas ses moyens des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. L'association reproche notamment l'aménagement de chemins et l'installation de toilettes, de mobil-homes, de cabanes et de réseaux électriques. Cependant, elle ne précise pas les caractéristiques des aménagements et installations litigieux, ni leur localisation, ni même la date à laquelle les campings auraient effectué ces travaux. Elle n'avait d'ailleurs pas plus apporté de tels éléments dans la demande qu'elle a adressée au maire de La Forêt-Fouesnant. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une infraction devant faire l'objet d'un procès-verbal était portée à la connaissance de l'autorité compétente de l'État.

9. En tout état de cause, si l'association invoque la méconnaissance des dispositions de l'article R. 443-6 du code de l'urbanisme, elle ne soutient pas pour autant que les campings en cause n'auraient pas été aménagés conformément aux autorisations qui leur ont été délivrées. Si elle invoque les dispositions de l'article R. 443-7 du même code, il ne ressort pas des pièces du dossier que les autorisations délivrées aux campings du Saint-Laurent et de Kerantérec l'auraient seulement été pour une exploitation saisonnière et auraient donc pu devenir caduques à défaut pour ces campings de respecter le caractère saisonnier de leur autorisation. Si elle invoque encore les dispositions de l'article R. 443-8 de ce même code, la circonstance, à la supposer même avérée, que les campings auraient commencé à être exploités avant qu'une déclaration d'achèvement des travaux d'aménagement n'ait été adressée en mairie n'est pas constitutive d'une infraction au sens de l'article L. 480-4 dès lors que, par elle-même, elle ne révèle ni un défaut d'autorisation, ni la méconnaissance d'une autorisation obtenue. L'invocation des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 443-2 et L. 443-3 du code de l'urbanisme n'est, pour sa part, assortie d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par ailleurs, dès lors qu'il n'est pas établi que les campings n'auraient pas respecté les autorisations qui leur ont été délivrées, l'éventuelle méconnaissance, par ces autorisations, des articles R. 111-35, R. 111-38, A. 111-6, A. 111-7, L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme, ne saurait être constitutive d'une infraction au sens des articles L. 480-4 et L. 610-1 du même code. Au demeurant, s'agissant des articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme, les autorisations des campings du Saint-Laurent et de Kerantérec ont été obtenues avant l'entrée en vigueur de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

10. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner, ni les fins de non-recevoir opposées par la commune de La Forêt-Fouesnant, ni les moyens de défense tirés de la prescription de l'action publique, les conclusions présentées par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais à fin d'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de La Forêt-Fouesnant a, au nom de l'État, refusé de dresser des procès-verbaux d'infraction à l'encontre des campings du Saint-Laurent et de Kerantérec et de les transmettre sans délai au procureur de la République doivent être rejetées.

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'engager les procédures tendant à la remise en état des parcelles concernées :

11. Les conclusions dirigées par l'association requérante contre le refus de poursuivre la remise en état des parcelles concernées par l'engagement des voies de droit qui sont ouvertes à cette fin au maire de La Forêt-Fouesnant devant les juridictions civiles n'étant assorties d'aucune

précision permettant d'en apprécier le bien-fondé, elles doivent être rejetées sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par le préfet du Finistère et la commune de La Forêt-Fouesnant.

Sur les conclusions dirigées contre le refus de constat de caducité des autorisations d'exploitation et/ou permis d'aménager délivrés aux campings :

12. Aux termes de l'article L. 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* ». Il ne ressort pas du courrier de demande reçu par le maire de La Forêt-Fouesnant le 11 mai 2018 que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais lui a demandé de constater la caducité des permis d'aménager ou des autorisations d'exploitation que détiendraient les propriétaires des campings du Saint-Laurent et de Kerantérec. Ainsi, l'association requérante n'établissant pas avoir saisi le maire d'une telle demande, ses conclusions tendant à l'annulation d'une décision de refus de constat de caducité de ces permis ou autorisations doivent être regardées comme dirigées contre une décision inexistante et doivent, par suite, être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

13. Le présent jugement n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions présentées par l'association requérante à fin d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de La Forêt-Fouesnant, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 200 euros à verser à la SARL Domaine du Saint-Laurent et une somme de 200 euros à verser à la SARL Camping de Kerantérec au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

16. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le préfet du Finistère et par la commune de La Forêt-Fouesnant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est rejetée.

Article 2 : L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais versera à la SARL Domaine du Saint-Laurent la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais versera à la SARL Camping de Kerantérec la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par le préfet du Finistère et par la commune de La Forêt-Fouesnant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la commune de La Forêt-Fouesnant, à la SARL Domaine du Saint-Laurent et à la SARL Camping de Kerantérec.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Finistère.

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 ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au préfet du Finistère en ce qui les 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.