

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1906560

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

Mme Catherine René
Rapporteure

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2022
Décision du 17 juin 2022

68-03
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 30 décembre 2019 et 23 mai 2022, l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 8 juillet 2019 par lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré à la SAS OPCI Generations un permis de construire une micro-crèche sur un terrain situé 16 avenue de Kérioré sur le territoire de cette commune ;

2°) « d'abroger le zonage Uic sur l'ensemble de la zone et de la renommer en A » ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bénodet le versement de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie de son intérêt à agir ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il est illégal en raison, d'une part, de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale de l'Odet et du plan local d'urbanisme de la commune de Bénodet en tant qu'ils identifient et classent le secteur dans lequel s'insère le terrain d'assiette du projet en zone urbaine constituant

une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et, d'autre part, de l'illégalité de ce schéma de cohérence territoriale au regard des articles L. 141-5, L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme ;

- il méconnaît les orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'Odet ;

- l'annulation du secteur d'implantation préférentielle périphérique de Kérorié par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes n° 20NT00066 du 12 octobre 2021 ne permet plus la création de commerce sur les parcelles situées dans le secteur de Kérorié.

Par des courriers des 16 janvier et 4 février 2020, les parties ont été informées de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, tiré de l'irrecevabilité des conclusions invitant le juge de l'excès de pouvoir à abroger le zonage Uic de la zone de Kérorié dans le plan local d'urbanisme de Bénodet et à le renommer en A, de tels pouvoirs ne relevant pas de l'office du juge de l'excès de pouvoir.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 23 novembre 2020, 19 avril 2022 et 10 mai 2022, la commune de Bénodet, représentée par le cabinet Ares, 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 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, à défaut pour l'association requérante de justifier de son intérêt à agir ;

- elle est irrecevable en raison de sa tardiveté ;

- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à SAS OPCI Generations qui n'a pas produit de mémoire.

Par un courrier du 30 mai 2022, les parties ont été informées de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, tiré de l'irrecevabilité, en vertu de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, du moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait illégal dès lors que l'annulation du secteur d'implantation préférentielle périphérique de Kérorié par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes n° 20NT00066 du 12 octobre 2021 ne permettrait plus la création de commerce sur les parcelles situées dans le secteur de Kérorié.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;

- 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 Mme René,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Le Derf-Daniel, du cabinet Ares, représentant la commune de Bénodet.

Une note en délibéré, présentée par l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, a été enregistrée le 9 juin 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Le 15 avril 2019, la SAS OPCI Generations a déposé une demande de permis de construire une micro-crèche sur la parcelle cadastrée section C n° 2074 située 16 avenue de Kérioré sur le territoire de la commune de Bénodet. Par un arrêté du 8 juillet 2019, le maire de cette commune a délivré le permis de construire sollicité. Par courrier du 28 août 2019 reçu le même jour à la mairie, l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a présenté un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté, qui a été rejeté par une décision implicite. L'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande l'annulation de l'arrêté du 8 juillet 2019.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants./ Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. / L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages » . Le III de l'article 42 de la même loi prévoit que : « *Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, dans les secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi » . Le V du même article précise que les mots « *en continuité avec les agglomérations et villages existants* » - qui remplacent les mots : « *soit en continuité avec les***

agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » s'appliquent « sans préjudice des autorisations d'urbanisme délivrées avant la publication de la présente loi ». Cette modification de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ne s'applique pas « aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 ni aux révisions, mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date ». La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ayant été publiée au Journal officiel de la République française du 24 novembre 2018 et la demande de permis de construire en litige ayant été déposée le 15 avril 2019, les dispositions du V précitées sont applicables en l'espèce.

3. D'une part, il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable en l'espèce, que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser, dans les communes littorales, soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Constituent des agglomérations ou des villages où l'extension de l'urbanisation est possible, au sens et pour l'application de ces dispositions, les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions.

4. D'autre part, le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, ouvre la possibilité, dans les autres secteurs urbanisés qui sont identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, à seule fin de permettre l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics, de densifier l'urbanisation, à l'exclusion de toute extension du périmètre bâti et sous réserve que ce dernier ne soit pas significativement modifié. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les espaces d'urbanisation diffuse éloignés de ces agglomérations et villages. Il ressort des dispositions de ce 2^e alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme que les secteurs déjà urbanisés qu'elles mentionnent se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. Par ailleurs, le III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique autorise, par anticipation, jusqu'au 31 décembre 2021 et sous réserve de l'accord de l'Etat, les constructions qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti dans les secteurs déjà urbanisés non encore identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme.

5. A la date de l'arrêté portant permis de construire en litige, la commune de Bénodet était couverte par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet approuvé le 6 juin 2012.

6. Il ressort des pièces du dossier, notamment des plans et photographies produits, que le terrain d'assiette du projet, situé au nord-est du territoire de la commune de Bénodet presque en limite de la commune de Fouesnant, est éloigné du centre-ville de cette commune, dont il est séparé par des espaces naturels. Toutefois, ce terrain se trouve en continuité de la zone d'activités Park C'Hastel qui comprend un nombre et une densité significatifs de constructions et qui est elle-même en continuité de l'agglomération de Fouesnant telle qu'identifiée par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet. Il est par ailleurs compris, au demeurant, dans la

zone d'activités de Kérorié prévue par le même schéma de cohérence territoriale. Par suite, l'Association pour la sauvegarde du pays Fouesnantais n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué, qui autorise l'édification d'un local d'activités en extension de cette urbanisation existante, méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

7. En deuxième lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme : *« Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur »*. Aux termes son article L. 600-12-1 : *« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. / (...) »*.

8. Il résulte de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme. Un vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger. Lorsqu'un motif d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet est susceptible de conduire à remettre en vigueur tout ou partie du document local d'urbanisme immédiatement antérieur, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours en annulation d'une autorisation d'urbanisme ne peut être utilement soulevé que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur.

9. Si l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais se prévaut, d'une part, de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale de l'Odet et du plan local d'urbanisme de la commune de Bénodet en tant qu'ils identifient et classent le secteur dans lequel s'insère le terrain d'assiette du projet en zone urbaine Uic constituant une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et, d'autre part, de l'illégalité de ce schéma de cohérence territoriale au regard des articles L. 141-5, L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme, elle ne fait en tout état de cause pas valoir que le permis de construire litigieux méconnaît les dispositions pertinentes des documents locaux d'urbanisme en cause immédiatement antérieurs. Ainsi, les moyens tirés de l'exception d'illégalité du schéma de cohérence territoriale de l'Odet et du plan local d'urbanisme de la commune de Bénodet doivent être écartés.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : « *Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ; / 2° Les plans de sauvegarde et de mise en valeur prévus au chapitre III du titre premier du livre III ; / 3° Les cartes communales prévues au titre VI du présent livre ; / 4° Les programmes locaux de l'habitat prévus par le chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ; / 5° Les plans de déplacements urbains prévus par le chapitre IV du titre premier du livre II de la première partie du code des transports ; / 6° La délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 113-16 ; / 7° Les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat ; / 8° Les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce ; / 9° Les autorisations prévues par l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée ; / 10° Les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévus à l'article L. 425-4 ».*

11. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet contesté de réalisation d'une micro-crèche relèverait de l'un des cas prévus par les dispositions précitées de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme imposant une compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale et l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'invoque pas la méconnaissance de cet article. Il s'ensuit que l'association requérante ne peut utilement se prévaloir directement des orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'Odet à l'encontre du permis de construire contesté. Ce moyen doit ainsi être écarté comme inopérant.

12. En dernier, aux termes de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code, lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. ».*

13. Le moyen tiré de ce que l'annulation du secteur d'implantation préférentielle périphérique de Kérioré créé par la délibération du 8 juillet 2016 par laquelle le conseil syndical du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet a approuvé la modification n° 1 de ce schéma de cohérence territoriale, confirmée par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes n° 20NT00066 du 12 octobre 2021, ne permettrait plus la création de commerce sur les parcelles de Kérioré a été invoqué par l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, pour la première fois, dans son mémoire enregistré au greffe du tribunal le 23 mai 2022, soit plus deux mois après la communication faite le 24 novembre 2020, réceptionnée le même jour par la requérante, du premier mémoire en défense de la commune de Bénodet. Dès lors, ce moyen nouveau doit en tout état de cause être écarté comme irrecevable en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme précité.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par la commune de Bénodet, que l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'est pas fondée à solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué du 8 juillet 2019 par

lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré un permis de construire à la SAS OPCI Generations.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 911-2 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. (...)* ».

16. Le présent jugement ne prononce pas l'annulation de l'arrêté attaqué et n'implique pas nécessairement que le tribunal abroge le plan local d'urbanisme de la commune de Bénodet en tant qu'il classe le secteur dans lequel s'insère le terrain d'assiette du projet contesté en zone Uic. Les conclusions à fin d'injonction de la requête doivent, dès lors, être rejetées.

17. A supposer que l'Association pour la sauvegarde du pays Fouesnantais ait entendu présenter ces conclusions à fin d'injonction à titre principal, il n'appartient pas au juge administratif de prononcer l'abrogation d'un acte administratif sollicitée à titre principal. Au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'association requérante aurait, préalablement à l'enregistrement de la présente requête, saisi le maire de la commune de Bénodet d'une demande d'abrogation du plan local d'urbanisme de cette commune en tant que ce dernier classe la parcelle litigieuse en zone Uic et de classement du secteur en zone agricole A. Il s'ensuit que les conclusions à fin d'injonction de la requête, dans l'hypothèse où elles devraient être regardées comme présentées à titre principal, doivent en tout état de cause être rejetées comme irrecevables.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Bénodet, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Bénodet la somme qu'elle sollicite au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

19. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Association pour la sauvegarde du pays Fouesnantais le versement à la commune de Bénodet de la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

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 commune de Bénodet la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, à la commune de Bénodet, ainsi qu'à la SAS OPCI Generations.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2022 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
Mme Fabienne Plumerault, première conseillère,
Mme René, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juin 2022.

La rapporteure,

signé

C. René

Le président,

signé

C. Radureau

La greffière d'audience,

signé

J. Jubault

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.