

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2003343

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

Mme Catherine René
Rapporteure

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 3 mars 2023
Décision du 17 mars 2023

68-04-045
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 6 août 2020, l'Association pour la sauvegarde du pays fousnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 7 mai 2020 par lequel le maire de la commune de Fouesnant ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée le 11 mars 2020 par la société Orange UPR Ouest en vue de l'installation d'une station relais de téléphonie mobile sur un terrain situé au lieu-dit Léanou sur le territoire de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fouesnant 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 méconnaît les dispositions de l'article R. 111-27 du même code ;
- il méconnaît les dispositions des articles R. 431-10 et R. 431-36 du même code.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 janvier 2022, la commune de Fouesnant, représentée par la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, 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 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par l'association requérante n'est fondé.

Par deux mémoires, enregistrés les 12 mai 2021 et 11 janvier 2022, la société Orange, représentée par la SELARL Cabinet Gentilhomme, 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 5 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par l'association requérante n'est fondé.

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 Mme René,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Maccario, de la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, représentant la commune de Fouesnant, et de Me Guranna, de la SELARL Cabinet Gentilhomme, représentant la société Orange.

Considérant ce qui suit :

1. Le 11 mars 2020, la société Orange UPR Ouest a déposé une déclaration préalable en vue de l'installation d'une station relais de téléphonie mobile sur la parcelle cadastrée section K n° 274, d'une superficie de 10 917 m², située au lieu-dit Léanou sur le territoire de la commune de Fouesnant. Par un arrêté du 7 mai 2020 dont l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande l'annulation, le maire de cette commune ne s'est pas opposé à cette déclaration préalable.

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 du premier paragraphe 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 déclaration préalable en litige ayant été déposée le 11 mars 2020, 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. En outre, 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^{ème} 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. Un projet de construction peut par ailleurs être regardé comme réalisé en continuité avec une agglomération existante pour l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme lorsqu'il se situe à proximité immédiate d'un camping si les constructions soumises à autorisation d'urbanisme qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping.

6. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines 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 et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. / Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines. (...)». L'article L. 121-11 du même code précise : « *Les dispositions de l'article L. 121-8 ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.* » Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-12 du même code : « *Les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.* ».

7. Il résulte des dispositions citées aux points 2 et 5 du présent jugement que le législateur a entendu ne permettre l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants et a limitativement énuméré les constructions, travaux, installations ou ouvrages pouvant néanmoins y être implantés sans respecter cette règle de continuité. L'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche ainsi que, le cas échéant, les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement n'est pas mentionnée au nombre de ces constructions. Par suite, elle doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

8. A la date de l'arrêté portant permis de construire en litige, la commune de Fouesnant était couverte par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet approuvé le 6 juin 2012. Le document d'orientation et d'objectifs de ce schéma de cohérence territoriale relève que : « *En plus des centres-villes de chaque commune, les agglomérations et villages les plus importants sont les suivants : / Fouesnant / La commune de Fouesnant s'est développée autour de plusieurs agglomérations et villages, en plus du centre-ville. Cap Coz : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, restaurants, campings, hôtels, centre nautique. Beg Meil : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, port, restaurants, campings, hôtels, commerces, église, centre de formation. Mousterlin : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, un hôtel restaurant, des campings, une école et des commerces. Les agglomérations comportant des zones d'activités (existantes et ou à développer) identifiées sont les suivantes : Fouesnant : Kerambris : Ce secteur est dédié à des bâtiments et installations techniques qui occupent une surface de 17 ha (déchetterie, services techniques publics, centre de tri sélectif, plateforme de compostage des déchets verts, usine de compostage de boues de station d'épuration, lagune de gestion des eaux du site, décharge de classe 3). Les Plans Locaux d'Urbanisme pourront proposer d'autres agglomérations et villages.* ». En outre, aux termes du rapport de présentation de ce schéma de cohérence territoriale : « (...) *Le caractère de village peut se construire à partir d'un faisceau d'indices : critères numériques, critères structurels, niveaux d'équipements et vie sociale. / Un village est un groupement d'habitations construites autour d'un noyau ou le long d'une voirie principale qui en assure la desserte de part et/ou d'autre. Ils peuvent être dotés ou avoir été dotés d'espaces publics aménagés ou d'éléments patrimoniaux ou non, fédérateurs de sa vie sociale : / - chapelle, lavoir, place, / - café, petit commerce, / - espace de jeux / - école, poste, / - etc. (...) / L'agglomération est un espace urbanisé de taille supérieure au village, dont la nature peut être différente de celui-ci. L'agglomération peut être un bourg, qui possède de nombreux services, mais aussi un espace urbanisé important regroupant des habitations ou d'autres constructions sans services de proximité ou équipements publics associés. (...)».* Le schéma de cohérence territoriale de l'Odet, antérieur à la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique n'identifie en revanche pas de secteurs déjà urbanisés au sens du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

9. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies aériennes produites et du dossier de déclaration préalable, que le terrain d'assiette du projet en litige se trouve au sein d'un vaste secteur agricole et naturel, sur une parcelle non bâtie d'une superficie

de 10 917 m². Les plans cadastraux versés au dossier ne font apparaître aucune construction sur les parcelles bordant ce terrain. Il est séparé par un espace non construit de quelques bâtiments et du camping situés à l'est, de l'autre côté de la voie communale n° 36. Ce secteur, qui comporte une dizaine de constructions, implantées de manière diffuse et en prenant en compte les constructions d'un camping soumises à autorisation, n'est pas identifié comme un village par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet et ne saurait être regardé comme comportant un nombre et une densité significatif de constructions. Il ne constitue ainsi pas un village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, y compris au regard des critères énoncés par le schéma de cohérence territoriale. Il ne se trouve pas davantage dans le prolongement des espaces urbanisés existant au nord et à l'est qui se trouvent respectivement à plus de 150 mètres et environ 300 mètres. En outre, au regard du caractère très faiblement construit de ce secteur, il ne saurait davantage, en tout état de cause, être identifié en tant que secteur déjà urbanisé. Par ailleurs, alors qu'aucune construction n'est implantée à proximité de l'emplacement du projet à l'ouest et au sud, le hangar existant à plusieurs dizaines de mètres au nord est lui-même séparé du secteur plus urbanisé plus au nord par une distance d'environ 110 mètres. Dans ces conditions, il ressort des pièces du dossier qu'à la date à laquelle l'arrêté contesté a été pris, le projet de la société Orange UPR Ouest était constitutif d'une extension de l'urbanisation qui n'était pas réalisée en continuité d'une agglomération ou d'un village existant, ni même d'un secteur déjà urbanisé. La circonstance que le schéma de cohérence territoriale de l'Odet n'identifie pas de coupure d'urbanisation dans ce secteur est à cet égard sans incidence sur l'appréciation du caractère urbanisé du lieu-dit Léanou au sens des dispositions de la loi littoral et en particulier de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir qu'en ne s'opposant pas à la déclaration préalable déposée par la société Orange UPR Ouest, le maire de la commune de Fouesnant a fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

10. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature, en l'état du dossier, à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à solliciter l'annulation de l'arrêté du 7 mai 2020 du maire de la commune de Fouesnant.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Fouesnant le versement à l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais de la somme de 400 euros au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

13. Ces dispositions font en revanche 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 Fouesnant et à la société Orange les sommes qu'elles sollicitent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 7 mai 2020 par lequel le maire de Fouesnant ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée le 11 mars 2020 par la société Orange UPR Ouest est annulé.

Article 2 : La commune de Fouesnant versera à l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Fouesnant et par la société Orange 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 Fouesnant et à la société Orange.

Délibéré après l'audience du 3 mars 2023 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Bozzi, premier conseiller,
Mme René, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 mars 2023.

La rapporteure,

Signé

C. René

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 commissaires 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.