

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2005766

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine René
Rapporteure

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2023
Décision du 2 juin 2023

68-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 décembre 2020 et 21 février 2023, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 17 août 2020 par lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré à M. Éric Le Jeune un permis de construire une maison individuelle et un garage sur un terrain situé chemin de Menez Laë sur le territoire de cette commune ;

2°) 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.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 18 novembre 2021 et 22 février 2023, la commune de Bénodet, représentée par la SELARL 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 4 000 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 la qualité de son président pour agir ainsi que de son intérêt à agir ;
- le moyen soulevé par l'association requérante n'est pas fondé.

Par deux mémoires, enregistrés les 22 décembre 2021 et 16 mars 2023, M. Édouard Heurtault, représenté par la SELARL Bazille - Tessier - Preneux, à qui le permis de construire délivré le 17 août 2020 a été transféré par un arrêté du 2 novembre 2021, 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 en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, à défaut pour l'association requérante de justifier de son intérêt à agir ;
- le moyen soulevé par l'association requérante n'est pas fondé.

La requête a été communiquée à M. Éric Le Jeune qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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. Vennégues, rapporteur public,
- et les observations de Me Hipeau, de la SELARL Ares, représentant la commune de Bénodet, et de Me Preneux, de la SELARL Bazille - Tessier - Preneux, représentant MM. Le Jeune et Heurtault.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Bénodet, a été enregistrée le 22 mai 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Le 12 juin 2020, M. Le Jeune a déposé une demande de permis de construire une maison individuelle et un garage sur la parcelle cadastrée section AN n° 102p située chemin de Menez Laë à Bénodet. Par un arrêté du 17 août 2020, le maire de cette commune a délivré le permis de construire sollicité. Par courrier du 11 septembre 2020, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a présenté un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté, lequel a été rejeté par une décision implicite. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande l'annulation de l'arrêté du 17 août 2020. Le permis de construire en litige a, en cours d'instance, été transféré à M. Heurtault par un arrêté du 2 novembre 2021.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Bénodet et M. Heurtault :

2. D'une part, l'article 11 des statuts de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais du 23 juin 2001 stipule que : « (...) / La présence de la moitié au moins des membres du Conseil [d'administration] est nécessaire pour la validité des décisions prises (...) », le conseil d'administration étant composé de cinq membres au moins aux termes de l'article 9 des mêmes statuts.

3. L'action d'une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. Tel est le cas lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier. À ce titre, si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée.

4. L'article 12 des statuts de l'Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais stipule que le conseil d'administration est investi des pouvoirs pour agir au nom de l'association et que le président est chargé de représenter l'association en justice sous le contrôle et par délégation du conseil d'administration. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 4 septembre 2020, le conseil d'administration de cette association a habilité son président, M. Damien Poences, à agir au nom de l'association pour exercer un recours gracieux contre l'arrêté attaqué et, en cas de refus de retrait ou d'absence de réponse, pour présenter une requête en annulation du même arrêté. Cette délibération est propre à donner qualité à M. Damien Poences pour représenter l'association en justice dans le cadre de la présente instance sans qu'ait d'incidence l'irrégularité alléguée par la commune de Bénodet des conditions dans lesquelles elle a été adoptée.

5. Il ressort en tout état de cause des termes du procès-verbal des délibérations du conseil d'administration de la séance du 4 septembre 2020 que trois des cinq membres du conseil d'administration étaient présents à la réunion de ce jour, à savoir Mme Annick Foucompré, Mme Agnès Lefebvre et M. Damien Poences, et que ces derniers ont été unanimes pour accorder au président de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais l'habilitation en cause. Si la commune de Bénodet conteste la présence de trois membres du conseil d'administration le 4 septembre 2020, elle n'apporte aucun élément précis de nature à mettre en doute les mentions apportées au procès-verbal de cette séance. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose en particulier qu'un tel procès-verbal précise l'identité et les coordonnées des membres du conseil d'administration de l'association ni qu'il soit signé par l'ensemble de ses membres présents.

6. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Bénodet tirée de ce que le président de l'association requérante n'aurait pas qualité pour agir en raison de l'irrégularité de la délibération du 4 septembre 2020 ne peut être accueillie.

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)* ». Aux termes de l'article 3 des statuts de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, cette dernière a pour but « - d'entreprendre toutes actions, et de susciter toutes initiatives 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; / - 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. / - de défendre les intérêts collectifs tant moraux que matériels des habitants et résidents du pays fouesnantais, pour tout ce qui concerne les objectifs mentionnés ci-dessus. / - de se constituer partie civile pour toute action judiciaire relative à des faits portant atteinte ou entraînant un préjudice direct ou indirect aux intérêts que l'association a pour objet de défendre ».

8. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet, qui se situe sur le territoire de la commune de Bénodet, fait partie du périmètre géographique d'intervention de l'association requérante. De plus, le projet en litige, consistant en la construction d'une maison individuelle et d'un garage, est susceptible, par sa nature et sa localisation, de porter atteinte au site, à l'environnement naturel du pays fouesnantais et à son littoral. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, dont l'objet comprend la possibilité de saisir les juridictions administratives, dispose d'un intérêt à agir contre l'arrêté qu'elle conteste et la fin de non-recevoir opposée à ce titre par la commune de Bénodet et M. Heurtault ne peut être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

9. Aux termes du second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme : « *Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation* ».

10. 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 12 juin 2020, les dispositions du V précitées sont applicables en l'espèce.

11. 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.

12. 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.

13. 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. Le document d'orientation et d'objectifs de ce schéma identifie, outre les centres-villes de chaque commune, des agglomérations et villages au sens des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, parmi lesquels, pour la commune de Bénodet, le seul secteur dit de « Menez Groas ». De plus, le schéma de cohérence territoriale prescrit, d'une part, que les plans locaux d'urbanisme délimitent les contours de ces agglomérations et villages en fonction de la densité des constructions existantes, d'autre part, qu'ils définissent et localisent les extensions de l'urbanisation en continuité de ces espaces en fonction de leur propre choix d'urbanisme. Le document d'orientation et d'objectifs précise, également, que l'identification des villages et agglomérations et des extensions de ces espaces « pourra se faire en dépassant les limites communales » et que les extensions d'urbanisation en continuité des villages et agglomérations « pourront avoir comme point d'ancrage un village ou une agglomération située sur une commune voisine, la logique à rechercher étant celle de la géographie de l'urbanisation et non celle des limites communales ».

14. D'une part, bien que le projet de construction en litige présente seulement une surface de plancher de 105 m², il consiste en la création d'une nouvelle maison d'habitation et peut, à ce titre, participer au mitage d'un espace peu densément urbanisé. Dans ces conditions, ce projet doit être regardé comme étant une extension de l'urbanisation au sens et pour l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

15. D'autre part, en application des articles L. 121-3 et L. 121-8 du code de l'urbanisme précités, il appartient aux auteurs du schéma de cohérence territoriale d'identifier les agglomérations et villages ainsi que les zones déjà urbanisées et aux auteurs du plan local d'urbanisme de les délimiter. Ainsi qu'il a été dit au point 13, le schéma de cohérence territoriale de l'Odet prévoit lui-même que les plans locaux d'urbanisme délimiteront les contours des agglomérations et villages qu'il identifie, de sorte que si les cartes figurant au document d'orientation et d'objectifs, notamment la carte relative à l'application de la loi littoral qui identifie à Bénodet un secteur urbanisé au titre des « agglomérations et villages », font figurer en couleur grise le terrain d'assiette du projet en litige au sein de la zone urbanisée située dans le prolongement du centre-ville de Bénodet, cette délimitation n'est qu'indicative.

16. Il ressort des pièces du dossier, notamment des plans et des photographies aériennes produits, que le terrain d'assiette du projet se trouve à l'est du chemin de Menez Laë qui dessert, depuis la route départementale située au nord, seulement quatre ou cinq maisons d'habitation implantées de manière diffuse le long de ce chemin. Un permis de construire une maison individuelle a en outre été délivré le 3 décembre 2019 sur le terrain contigu au sud du terrain d'assiette du projet. Ce terrain, qui se situe le long de ce chemin entre deux constructions, s'ouvre à l'ouest et à l'est sur des espaces non bâtis. Ce secteur est séparé du secteur comportant quelques constructions éparses au nord par la route départementale et un espace non bâti, la construction la plus proche se trouvant au fond d'une parcelle étendue. Si la dernière maison d'habitation desservie par le chemin de Laë, implantée à plus d'une vingtaine de mètres des autres constructions situées le long de ce chemin au nord-est, se trouve à proximité de quelques autres constructions à l'ouest, ces dernières constructions sont encore elles-mêmes séparées d'une trentaine de mètres d'un espace plus densément urbanisé au sud-ouest comprenant une soixantaine de constructions. Enfin, si, postérieurement à l'arrêté attaqué, un secteur non bâti situé au sud-ouest du terrain d'assiette, dans le prolongement de l'espace densément urbanisé, a fait l'objet de la construction d'un lotissement et si un permis d'aménager un autre lotissement de neuf lots sur un autre terrain situé à l'ouest du terrain d'assiette a été délivré le 17 octobre 2022, ces circonstances sont sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué, laquelle s'apprécie à la date de ce dernier. Ces secteurs ne se trouvent au demeurant pas en continuité directe du terrain d'assiette du projet, ni même avec les constructions desservies par le chemin de Menez Laë. Ainsi, et alors même que le terrain d'assiette du projet contesté est classé en zone Uhc par le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bénodet et qu'il serait desservi par l'ensemble des réseaux, il ne peut être regardé comme situé au sein ou en continuité d'un secteur comportant un nombre et une densité significative de constructions.

17. Il résulte de ce qui précède qu'à la date à laquelle l'arrêté attaqué a été délivré, ce projet était constitutif d'une extension de l'urbanisation qui n'était pas réalisée en continuité d'une agglomération ou d'un village existant. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais est fondée à soutenir que le permis de construire attaqué a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, y compris compte-tenu du schéma de cohérence territoriale de l'Odet.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais est fondée à solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué du maire de la commune de Bénodet du 17 août 2020.

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 l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Bénodet ou à M. Heurtault les sommes que ces derniers sollicitent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

20. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bénodet le versement à l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais de la somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du maire de la commune de Bénodet du 17 août 2020 est annulé.

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

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais, à la commune de Bénodet, à M. Éric Le Jeune et à M. Édouard Heurtault.

Copie en sera adressée au procureur de la République près du tribunal judiciaire de Quimper en application des dispositions de l'article R. 751-10 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 22 mai 2023 à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juin 2023.

La rapporteure,

signé

C. René

Le président,

signé

C. Radureau

Le greffier,

signé

N. Jossierand

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.