

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2005606

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS

M. Christophe Radureau
Président-rapporteur

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 30 juin 2023
Décision du 2 août 2023

68-03-03-01-05
68-01-01-02-02-02
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 14 décembre 2020 et 18 janvier 2022, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantaï, représentée par la SELARL Valadou-Josselin & associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 17 août 2020 par lequel le maire de la commune de Fouesnant a délivré à la SCI Vorlen Invest un permis de construire une résidence de tourisme comprenant 76 logements de type R+1, un accueil/piscine et un club enfant sur un terrain situé chemin de Kerambigorn sur le territoire de cette commune, ainsi que la décision du 7 octobre 2020 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fouesnant le versement de la somme de 2 500 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. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article 2 du chapitre 6 du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet ;
- il méconnaît l'article Ut 3 du règlement du plan local d'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 19 novembre 2021 et 27 février 2023, la commune de Fouesnant, représentée par la SELARL Le Roy, Gourvennec, 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 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucun des moyens soulevés par l'association requérante n'est fondé ;
- le tribunal pourra faire application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires, enregistrés le 7 décembre 2021 et le 8 avril 2022, la SCI Vorlen Invest, représentée par la SEL Racine, 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 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par lettre du 26 juin 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de ce que le tribunal était susceptible de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête au regard des moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme et de la méconnaissance des dispositions du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet concernant la création d'un établissement recevant du public.

Par un mémoire, enregistré le 28 juin 2023, la SCI Vorlen Invest a présenté des observations en réponse à cette information.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- la loi 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 M. Radureau,
- les conclusions de M. Vennégues, rapporteur public,
- et les observations de Me Le Baron, de la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, représentant la commune de Fouesnant, et de Me Gallois, de la SEL Racine, représentant la SCI Vorlen Invest.

Considérant ce qui suit :

1. Le 13 janvier 2020, la SCI Vorlen Invest a déposé une demande de permis de construire valant permis de démolir les bâtiments existant d'une surface de plancher de 449 m², pour la réalisation d'une résidence de tourisme comprenant 76 logements de type R+1

représentant une surface de plancher de 3 185 m² ainsi qu'un accueil/piscine et un club enfant en deux constructions distinctes d'une surface de 955 m², soit au total un projet comportant une surface de plancher de 4 140 m² sur l'emplacement de l'ancien camping de Vorlen, parcelles cadastrées section CD n^{os} 10, 11, 104, 106, 108 et 110 situées chemin de Kerambigorn à Fouesnant. Par un arrêté du 3 juin 2020, le maire de cette commune a délivré le permis de construire sollicité. Par courrier du 29 juillet 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 du 7 octobre 2020. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande l'annulation de l'arrêté du 3 juin 2020 ainsi que de la décision du 7 octobre 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : *« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. / En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée 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 appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord. (...) ».*

3. Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de ces dispositions que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi.

4. Il ressort des pièces du dossier que lors du dépôt de la demande de permis de construire, le terrain d'assiette du projet était classé en zone Ut du plan local d'urbanisme de la commune de Fouesnant alors en vigueur, correspondant « aux activités des campings, des parcs résidentiels de loisirs, des villages de vacances et des équipements touristiques (hébergement, restauration, loisirs, sports...) ». Il ressort du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du pays de l'Odét approuvé le 6 juin 2012 que ce terrain est situé dans un espace proche du rivage, au sud-ouest du lieu-dit Beg Meil, qui forme sur le territoire de la commune de Fouesnant une agglomération qui s'est développée en plus du centre-ville. Le terrain d'assiette du projet est contigu à l'est d'un ensemble immobilier constituant un village vacances comportant onze bâtiments à usage d'habitation dont l'un en R+3, rejoint au nord un secteur pavillonnaire desservi par la rue de Kerlosquen, est bordé au sud par le terrain de camping « Le Vorlen Odalys », comportant une soixantaine de mobile-homes et quelques constructions soumises à autorisation d'urbanisme, et enfin s'ouvre à l'ouest sur une zone humide boisée. La résidence de tourisme projetée, bien que située en continuité des constructions existantes au nord et à l'est, aura ainsi pour effet d'étendre le tissu urbain de la commune dans un quartier périphérique. Le projet doit s'implanter sur un ancien terrain de camping, inexploité depuis de nombreuses années et à l'état de friche, d'une surface de 2,70 hectares dont seulement 1,7 hectares sont constructibles. Il supporte trois bâtiments d'une surface de plancher totale de

449 m² devant être démolis. Le permis de construire litigieux, qui autorise principalement des constructions rappelant des maisons individuelles de type R+1, créera une surface de plancher de 4 140 m², avec une emprise au sol de 4 324,50 m², représentant 16 % de la superficie totale du terrain d'assiette et 25 % de sa partie constructible. Les constructions projetées s'implanteront selon un axe nord-sud, sur la partie est du terrain litigieux en longeant le village vacance existant et conduiront finalement à n'étendre le périmètre bâti de la commune que d'environ quatre-vingt mètres vers l'ouest. Ainsi, eu égard aux caractéristiques du projet contesté, à celles des constructions les plus proches et au secteur dans lequel il s'implante, le permis de construire ne peut être regardé comme autorisant une extension ou un renforcement significatifs de l'urbanisation de ce quartier périphérique. Par ailleurs, il n'apporte aucune modification importante des caractéristiques du quartier déjà essentiellement consacré aux activités de tourisme et de loisirs. Dès lors, la seule réalisation du projet dans ce quartier urbanisé constitue une simple opération de construction ne conduisant pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme lequel n'a, par conséquent, pas été méconnu. L'association requérante ne peut pas plus utilement invoquer une méconnaissance de cet article en se bornant à mentionner le caractère boisé du terrain de l'ancien terrain de camping sur lequel la résidence de loisir sera construite. Par suite, ce moyen doit être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes du chapitre 6 du règlement du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet, approuvé le 12 juillet 2016 par arrêté du préfet du Finistère, applicable en zone réglementaire « Bleu » : *« Les travaux autorisés au titre du présent chapitre 6 ne devront en aucun cas, créer un ERP sensible, ni un établissement stratégique et indispensable à la gestion de crise »*. Aux termes de l'article 2 de ce chapitre : *« Sont autorisés : / a. les constructions nouvelles, à l'exception des établissements sensibles (...) »*. La note de présentation du plan de prévention des risques littoraux annexée à l'arrêté du 12 juillet 2016 comporte un lexique selon lequel : *« Il n'existe pas de définition stricte de ce qu'est un établissement sensible. Est considéré comme sensible un établissement susceptible d'accueillir ou d'héberger une population qui, de par son âge, son état de santé ou encore sa mobilité, peut s'avérer difficilement évacuable en situation de crise, et ce quel que soit son effectif. / Les maisons de retraite, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les crèches, les écoles maternelles et élémentaires, les établissements hébergeant des enfants handicapés, les collèges et lycées, ainsi que les établissements de formation professionnelle des jeunes jusqu'à 17 ans sont des exemples d'établissements dits "sensibles" »*.

6. En vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, en particulier pour les inondations, qui ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de leur nature et de leur intensité, d'y interdire les constructions ou la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ou de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. L'article L. 562-4 du même code précise que : *« le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme (...) »*.

7. Les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés aux risques en cause et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative soit tenue de reprendre ces prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire.

8. Ainsi que le soutient l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, le projet litigieux prévoit la construction en zone « bleu » d'un établissement recevant du public « destiné à l'accueil des enfants à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs » permettant d'accueillir soixante-quinze enfants. La commune et la société pétitionnaire soutiennent que ce local destiné à l'accueil des enfants ne peut être qualifié de sensible en raison de l'absence d'hébergement, d'un fonctionnement limité dans le temps à la saison estivale, en dehors des périodes propices aux risques de submersion, et de l'avis favorable, le 2 mars 2020, du service départemental d'incendie et de secours » (SDIS) du Finistère. Cependant, d'une part, il ressort des termes mêmes de l'avis du SDIS qu'il a eu pour seul objet de se prononcer sur les mesures de sécurité relevant de la réglementation spécifique contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public sans examiner le risque de submersion résultant du plan de prévention des risques littoraux, d'autre part, le plan de prévention des risques littoraux Est-Odet a interdit l'implantation d'établissements recevant du public pouvant présenter des difficultés d'évacuation en situation de crise en raison de l'âge, de l'état de santé ou de la mobilité de la population accueillie par l'établissement. A ce titre ce plan mentionne, comme établissement sensible, les crèches, les écoles maternelles et élémentaires, les collèges et lycées, ainsi que les établissements de formation professionnelle des jeunes jusqu'à 17 ans, dont la situation n'apparaît pas différente de celle du club enfant qui a vocation à accueillir de jeunes enfants laissés à la garde des responsables du club. En outre il n'est pas établi que ce club ne fonctionnerait qu'en période estivale lorsque les risques de submersion apparaissent moindres ou que le niveau de risque évalué par le plan resterait stable dans le temps. Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à soutenir que le club enfant doit être regardé comme constituant un établissement recevant du public sensible, dont la construction a été autorisée en méconnaissance de l'article 2 du chapitre 6 du règlement du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet, applicable en zone réglementaire « Bleu ».

9. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Aux termes de l'article Ut 3 du règlement du plan local d'urbanisme, alors applicable, relatif aux conditions de desserte par les voies et accès : « *Les voies doivent présenter des caractéristiques permettant de satisfaire aux exigences de la sécurité des usagers, de la lutte contre l'incendie, de la protection civile et du service de réputation* ». Aux termes du chapitre 3 du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet relatif aux dispositions applicables en zonage réglementaire « rouge hachuré noir » : « *Le zonage réglementaire rouge hachuré noir correspond aux secteurs les plus dangereux, du fait de la force des phénomènes littoraux susceptibles de produire des dégâts majeurs et immédiats sur les enjeux rencontrés, pouvant même porter atteinte à la vie humaine* ». Et aux termes de l'article 2 du même chapitre : « *l'ouverture et l'accueil du public des campings et parcs résidentiels de loisirs existants ainsi que les aires d'accueil de camping-cars existants sont autorisés uniquement pendant la période allant du 1^{er} avril au 15 septembre – par référence aux marées d'équinoxe* ».

10. Il incombe à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme de vérifier que le projet respecte les prescriptions édictées par le plan de prévention et, le cas échéant, de préciser dans l'autorisation les conditions de leur application. Si les particularités de la situation l'exigent et sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, il peut subordonner la délivrance du permis de construire sollicité à des prescriptions spéciales, s'ajoutant aux prescriptions édictées par le plan de prévention dans cette zone, si elles lui apparaissent nécessaires pour assurer la conformité de la construction aux dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Ce n'est que dans le

cas où l'autorité compétente estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, qu'il n'est pas légalement possible d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions permettant d'assurer la conformité de la construction aux dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qu'elle peut refuser, pour ce motif, de délivrer le permis.

11. En vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

12. L'association requérante soutient que le projet, qui ne sera desservi que par le chemin de Kerambigorn, situé au sud de la parcelle classée section CD n° 106, et se trouvant en zone rouge hachurée noire, a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et de l'article Ut 3 du règlement du plan local d'urbanisme. Cependant, d'une part, seule une portion limitée de cette voie se trouve classée en zone rouge hachurée noir et constitue selon le plan de prévention des risques littoraux Est-Odet une « *bande de précaution liée aux risques de rupture des structures de protection* » alors que le reste de la résidence doit s'implanter en zone réglementaire « bleu » présentant un risque plus limité. D'autre part, le plan de prévention des risques littoraux n'interdit pas toute activité en zone réglementaire rouge hachuré noir et autorise, en particulier, l'ouverture du 1^{er} avril au 15 septembre des parcs résidentiels de loisirs existants. Dans ces conditions, alors que la résidence de tourisme projetée a vocation à concentrer son activité pendant cette même période du 1^{er} avril au 15 septembre, lorsque le risque de submersion de la voie d'accès apparaît le plus faible, le maire de la commune de Fouesnant ne peut être regardé comme ayant entaché le permis de construire délivré d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Pour les mêmes motifs, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article Ut 3 du règlement du plan local d'urbanisme doit être écarté.

13. En quatrième lieu, aux termes de l'article Ut 10 du règlement du plan local d'urbanisme applicable aux camping et parcs résidentiels de loisir : « 2- *la hauteur des bâtiments et équipements d'usage collectif (hébergement hôtelier, salle, piscine...) autre que les bâtiments d'accueil, sanitaires, logements de fonction, n'est pas réglementée.* ».

14. L'association requérante soutient que deux des constructions autorisées par le permis de construire et destinées à l'hébergement dépassent la limite de hauteur fixée à 8 mètres à partir du terrain naturel par le point 1 de l'article Ut 10 du règlement du plan local d'urbanisme applicable aux « *constructions avec un toit à double pente ou à la mansard* ». Il ressort toutefois des pièces du dossier que les deux bâtiments d'hébergement hôtelier, identifiés par l'association requérante comme présentant une hauteur excessive, relèvent de l'exception prévue par le point 2 de l'article Ut 10 du règlement du plan local d'urbanisme et ne font pas l'objet d'une limitation de leur hauteur. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du point 1 de l'article Ut 10 du règlement du plan local d'urbanisme ne peut qu'être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est seulement fondée à soutenir que le permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article 2 du chapitre 6 du titre II du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet, en tant qu'il autorise la création d'un établissement recevant du public sensible.

Sur l'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme :

16. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « (...) *le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. (...)* ».

17. En l'espèce, le vice relevé au point 8 du présent jugement tiré de la méconnaissance du plan de prévention des risques littoraux Est-Odet est relatif à un point identifiable du projet et est susceptible d'être régularisé par la délivrance d'un permis de construire modificatif.

18. Il y a lieu en conséquence d'annuler l'arrêté du 3 juin 2019 par lequel le maire de la commune de Fouesnant a délivré à la SCI Vorlen Invest un permis de construire une résidence de loisir en tant seulement qu'il autorise un club enfant ainsi que, dans cette mesure, la décision du 7 octobre 2020 rejetant le recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

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 fouesnantais, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Fouesnant ou à la SCI Vorlen Invest les sommes qu'elles sollicitent au titre des frais exposés par elles 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 Fouesnant le versement à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais de la somme de 1 500 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 Fouesnant du 3 juin 2019 ainsi que la décision du 7 octobre 2020 du maire de la commune de Fouesnant rejetant le recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais sont annulés en tant seulement que le projet autorise un club enfant en méconnaissance des dispositions de l'article 2 du chapitre 6 du titre II du plan de prévention des risques littoraux « Est-Odet ».

Article 2 : La commune de Fouesnant versera à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme de 1 500 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 fouesnantais, à la commune de Fouesnant et à la SCI Vorlen Invest.

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 30 juin 2023 à laquelle siégeaient :

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

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

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

C. Radureau

F. Plumerault

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.