

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2102084

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Juliette Villebesseix
Rapporteure

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} Chambre)

M. Pierre Vennégues
Rapporteur public

Audience du 15 décembre 2023
Décision du 29 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 22 avril 2021 et le 6 juillet 2023, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantaïs demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 novembre 2020 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à M. Feunteun et Mme Le Guennec un permis de construire une maison d'habitation sur le lot B issu de la division de la parcelle cadastrée section H n° 1420 située à Hent Kerleya, ensemble la décision du 16 février 2021 par laquelle le maire de Fouesnant a rejeté son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fouesnant la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir contre ces décisions et qu'elle a agi dans le respect du délai de recours ;
- l'arrêté litigieux a été rendu à l'issue d'une procédure irrégulière à défaut de saisine de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme ;
- le dossier de demande de permis de construire était incomplet ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire, enregistrés le 2 novembre 2021, M. Julien Feunteun et Mme Maud Le Guennec, représentés par Me Buors, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantaïs la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle tardive, que l'association requérante est dépourvue d'intérêt à agir et que l'obligation de notification prévue par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'a pas été respectée ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 10 janvier 2022 et le 31 juillet 2023, 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 pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Villebesseix,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de M. Esnault, représentant l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, et de Me Jincq--Le Bot, de la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, représentant la commune de Fouesnant.

Considérant ce qui suit :

1. M. Feunteun et Mme Le Guennec sont propriétaires du lot B issu de la division de la parcelle cadastrée H n° 1420 au lieu-dit Hent Kerleya. Le 22 septembre 2020, ils ont déposé une demande de permis de construire en vue de la réalisation d'une maison d'habitation sur ce terrain. Par un arrêté du 25 novembre 2020, le maire de la commune de Fouesnant leur a délivré l'autorisation sollicitée sous réserve du respect de prescriptions. Le 11 janvier 2021, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a formé un recours gracieux, reçu à la mairie le même jour, tendant au retrait de cet arrêté. Par une décision du 16 février 2021, le maire de Fouesnant a rejeté cette demande. Il s'agit des deux décisions contestées.

Sur les fins de non-recevoir opposées :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir :

2. 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 ».

3. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet, qui se situe sur le territoire de la commune de Fouesnant, fait partie du périmètre géographique d'intervention de l'association requérante. De plus, le projet en litige, consistant en la construction d'une maison d'habitation, est susceptible par sa nature de porter atteinte au site et à l'environnement naturel du pays fouesnantais. Par suite, l'association requérante dispose d'un intérêt à agir contre l'arrêté qu'elle conteste. La fin de non-recevoir opposée à ce titre par les pétitionnaires doit être écartée.

En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée du non-respect des formalités prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme :

4. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : *« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux. ».*

5. Il ressort des pièces du dossier que le 15 janvier 2021, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a notifié aux pétitionnaires son recours gracieux déposé en mairie le 11 janvier 2021. Cette notification est donc intervenue dans le respect du délai franc de 15 jours prévu par les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais établit également avoir accompli les formalités de notification de son recours contentieux tant à l'égard des pétitionnaires que de la commune le 30 avril 2021, soit dans le respect du délai imparti par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête :

6. Aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : *« Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15 ».*

7. La mention relative au droit de recours, qui doit figurer sur le panneau d'affichage du permis de construire en application de l'article A. 424-17 du code de l'urbanisme, permet aux tiers de préserver leurs droits. Toutefois, l'exercice par un tiers d'un recours administratif ou contentieux contre un permis de construire montre qu'il a connaissance de cette décision et a, en conséquence, pour effet de faire courir à son égard le délai de recours contentieux, alors même que la publicité concernant ce permis n'aurait pas satisfait aux dispositions prévues en la matière par l'article A. 424-17 du code de l'urbanisme. En cas de naissance d'une décision implicite de rejet du recours administratif formé par un tiers contre un permis de construire, résultant du silence gardé par l'administration pendant le délai de deux mois prévu à l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le nouveau délai ouvert à l'auteur de ce recours pour saisir la juridiction court dès la naissance de cette décision implicite, qu'il ait été ou non accusé réception de ce recours. Dans le cas où une décision expresse de rejet est notifiée à l'auteur du recours administratif avant l'expiration du délai au terme duquel une décision implicite est susceptible de naître, le nouveau délai pour se pourvoir court à compter de cette notification, même si celle-ci ne comporte pas la mention des voies et délais de recours.

8. Il incombe à la partie défenderesse qui entend opposer une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête de démontrer cette tardiveté.

9. En l'espèce, il revient à la défense d'apporter la preuve de la notification de la décision par laquelle le maire de Fouesnant a rejeté le recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais permettant d'établir la date à laquelle le délai de recours a commencé à courir et permettant donc de démontrer si la requête a été introduite après l'expiration du délai de recours de deux mois. Toutefois, ni la commune, ni les pétitionnaires n'apportent cette preuve et aucune pièce du dossier ne permet de connaître la date à laquelle cette notification est intervenue. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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. (...) »*. Le V de l'article 42 de la même loi 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 ».

11. 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. Par ailleurs 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.

12. L'exigence de continuité imposée par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol en vertu de l'article L. 121-3 du même code, l'autorité compétente pour se prononcer sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier, si, à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée « en continuité avec les agglomérations et villages existants ».

13. Le schéma de cohérence territoriale de l'Odet, approuvé le 6 juin 2012, met en œuvre les dispositions particulières de la loi dite « Littoral », précisant notamment au titre de des objectifs d'aménagement qui contribuent à la valorisation des espaces littoraux, urbains et ruraux, les modalités d'application de la continuité de l'urbanisation. Le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale considère ainsi 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. Moustierlin : 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 du schéma de cohérence territoriale de l'Odet : « (...) / 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. (...) ».

14. Le schéma de cohérence territorial de l'Odet n'identifie pas le lieu-dit Hent Kerleya comme un village. Toutefois, il ressort de la consultation du site internet Géoportail, accessible tant aux parties qu'au juge, que ce lieu-dit se situe dans le prolongement du secteur de Lestrizivit qui comprend un nombre significatif de constructions formant un ensemble structuré implanté autour des voies de communication et faisant partie du sud de l'agglomération du bourg de Fouesnant. Ce secteur se prolonge au sud en passant par le lieu-dit Hent Izella et le lieu-dit Hent Kerleya et se caractérise par une urbanisation dense longeant les voies principales de circulation. Cependant, le terrain d'assiette du projet est séparé de cette zone urbanisée par un terrain qui, à la date de délivrance du permis, était non bâti et se trouvait à une distance d'environ 27 mètres de la dernière parcelle construite. Ainsi, et dès lors que le terrain d'assiette du projet à prendre en compte pour l'appréciation de cette règle correspond seulement au lot B issu de la division de la parcelle H 1420, il ressort des pièces du dossier que le permis de construire a été accordé pour un projet n'étant pas en continuité avec un secteur urbanisé. Il ne s'inscrit pas davantage en continuité des parcelles situées plus au sud qui, en tout état de cause, ne comportent qu'une quinzaine de constructions édifiées sur de larges terrains de manière filamentaire et dispersée. Dans ces conditions, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à soutenir que l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

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

16. Il résulte de ce qui précède que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 25 novembre 2020 par lequel le maire de Fouesnant a accordé à M. Feunteun et Mme Le Guennec un permis de construire ainsi que, par voie de conséquence, celle de la décision par laquelle le maire a rejeté son recours gracieux en le 16 février 2021.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que les pétitionnaires et la commune de Fouesnant demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

18. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Fouesnant une somme de 400 euros au titre des frais exposés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 25 novembre 2020 par lequel le maire de Fouesnant a accordé un permis de construire à M. Feunteun et Mme Le Guennec sur la parcelle cadastrée section H n° 1420 est annulé. La décision du 16 février 2021 par laquelle le maire de Fouesnant a rejeté le recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est annulée.

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 respectivement par la commune de Fouesnant et par M. Feunteun et Mme Le Guennec sur le fondement 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 M. Julien Feunteun et Mme Maud Le Guennec ainsi qu'à la commune de Fouesnant.

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 15 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Grondin, premier conseiller,
Mme Villebesseix, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 décembre 2023.

La rapporteure,

signé

J. Villebesseix

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.