

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2101853

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

Mme Juliette Villebesseix
Rapporteure

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 15 décembre 2023
Décision du 29 décembre 2023

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 le 9 avril 2021 et le 15 mai 2023, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 octobre 2020 par lequel le maire de la commune de Fouesnant a accordé un permis de construire une maison à usage d'habitation à M. et Mme Meunier sur la parcelle cadastrée section BV n° 10p située au lieu-dit Hent Kerizac à Fouesnant, ensemble la décision du 4 février 2021 rejetant son recours gracieux tendant au retrait de cet arrêté ;

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 pour agir contre ces décisions ;
- la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers n'a pas été saisie ;
- la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'a pas été saisie ;
- le dossier de demande de permis de construire était incomplet ;
- l'affichage du permis de construire est irrégulier ;
- l'arrêté litigieux méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;

- il conduit à la destruction de talus et le maire aurait donc dû dans l'attente de l'adoption d'un nouveau plan local d'urbanisme, surseoir à statuer sur la demande de permis ;
- le plan local d'urbanisme de la commune de Fouesnant a été annulé au motif notamment que trop de terres agricoles étaient rendues constructibles et il y a donc lieu de surseoir à statuer dans l'attente de l'adoption d'un nouveau plan local d'urbanisme.

Par un mémoire, enregistré le 2 septembre 2021, M. Arnaud Meunier et Mme Florence Meunier, représentés par Me Le Cornec, concluent 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 en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- la requête est irrecevable en raison du défaut d'intérêt à agir de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 412-2 du code de justice administrative et de l'absence d'accomplissement des formalités prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 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 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par une lettre du 17 juillet 2023, le tribunal a, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, invité la commune à produire l'entier dossier de demande de permis de construire.

La commune de Fouesnant a produit cette pièce le 18 juillet suivant, qui a été communiquée aux pétitionnaires et à l'association requérante.

Par une lettre du 22 août 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible de se fonder sur les dispositions de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme et de relever d'office l'irrecevabilité des moyens tirés de l'irrégularité de la procédure en raison de l'absence de saisine de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de l'absence de saisine de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, ceux-ci ayant été invoqués plus de deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense.

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 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. et Mme Meunier sont propriétaires de la parcelle cadastrée section BV n° 10p à Hent Kerizac sur le territoire de la commune de Fouesnant. Le 10 septembre 2020, ils ont déposé une demande de permis de construire en vue de la réalisation d'une construction à usage d'habitation sur cette parcelle. Par un arrêté du 16 octobre 2020, le maire de la commune de Fouesnant leur a accordé le permis demandé. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a formé un recours gracieux reçu à la mairie le 7 décembre 2020 tendant au retrait de ce permis. Par une décision du 4 février 2021, le maire de Fouesnant a rejeté cette demande. Il s'agit des deux décisions contestées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'irrégularité de l'affichage du permis de construire :

2. Aux termes de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme : « *Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquies et pendant toute la durée du chantier. (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions que l'affichage irrégulier d'un permis de construire sur son terrain d'assiette n'a d'incidence que sur le point de départ du délai de recours contentieux ouvert aux tiers et, partant, sur l'opposabilité desdits délais. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité d'affichage de la demande de permis de construire, qui est sans influence sur la légalité de l'arrêté attaqué, doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incomplétude du dossier de demande de permis de construire :

4. Aux termes de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme : « *Le projet architectural comprend une notice précisant :/ 1° L'état initial du terrain et de ses abords indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants ;/ 2° Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet :/ a) L'aménagement du terrain, en indiquant ce qui est modifié ou supprimé ;/ b) L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ;/ c) Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ;/ d) Les matériaux et les couleurs des constructions ;/ e) Le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ;/ f) L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement. ».*

5. La régularité de la procédure d'instruction d'un permis de construire requiert la production par le pétitionnaire de l'ensemble des documents exigés par le code de l'urbanisme. Pour autant, la circonstance que le dossier de demande ne les comporterait pas tous ou que les

documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

6. L'association requérante soutient que le dossier de demande de permis de construire était incomplet dès lors qu'il contenait une notice paysagère sommaire et un état des lieux insuffisant faisant l'impasse sur la description du talus et sur la voie d'accès. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, et notamment du plan de masse joint au dossier de demande de permis, que l'emplacement de la voie d'accès est identifié. Par ailleurs, la notice paysagère fait mention du talus situé au sud du terrain d'assiette du projet qui matérialise la limite séparative de la parcelle. Il est indiqué qu'une ouverture de cinq mètres dans le talus sera réalisée pour assurer l'accès au projet par le sud-ouest. Il est également précisé dans ce document que les talus seront conservés en limite nord et sud de la parcelle et ces talus sont matérialisés sur le plan de situation et le plan de masse. Par suite, l'appréciation du service instructeur n'a pas été faussée s'agissant de l'emplacement de la voie d'accès et de la présence de talus sur la propriété. Il suit de là que le moyen tiré du caractère incomplet du permis de construire doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

7. 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 »*.

8. 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.

9. 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. (...) ».*

10. Le schéma de cohérence territorial de l'Odet n'identifie pas comme un village le lieu-dit de Hent Kerizac. Cependant, il ressort des photographies aériennes produites au dossier que ce lieudit forme avec ceux dénommés Coat Kerberien, Lespont et Menez an dans, un ensemble de plusieurs dizaines de constructions, séparé du bourg de Fouesnant à l'ouest, de Cap Coz-Kersentic au nord-est et de l'agglomération de Beg-Meil au sud-est, par des zones non construites. Les constructions sont densément implantées de manière structurée le long des voies de circulation. Ce secteur, densément construit à l'ouest comme à l'est de la route départementale 45 correspond à la qualification de village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, la parcelle cadastrée section BV n° 10p sur laquelle s'implante le

projet se situe à l'est de ce secteur en continuité avec les constructions déjà existantes. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions de cet article.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

11. 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.* ». Les risques d'atteinte à la sécurité publique qui, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, justifient le refus d'un permis de construire ou son octroi sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales sont aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers. Pour apprécier si les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, il appartient à l'autorité compétente en matière d'urbanisme, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

12. L'association requérante soutient que le chemin permettant l'accès au projet est tortueux, que la visibilité est mauvaise, que le croisement des véhicules n'est pas possible et qu'un véhicule de lutte contre les incendies ne pourrait pas manœuvrer. Il ressort des pièces du dossier que la voie qui desservira la future construction est un chemin qui mesure au niveau de l'accès à la parcelle litigieuse sur sa partie carrossable environ quatre mètres de large. La consultation du site google maps, accessible tant aux parties qu'au juge, fait apparaître que ce chemin, sur la partie rejoignant la route de Beg Meil, a une largeur d'environ 5 mètres, qu'il dessert à ce niveau un nombre limité de constructions à usage d'habitation et ne dessert qu'une seule autre maison sur la partie la plus étroite où se situera également la construction projetée. Par ailleurs, en raison de la configuration des lieux, la vitesse de circulation des véhicules est nécessairement réduite et il ressort des photographies produites par l'association requérante que la partie non goudronnée du chemin est plate et suffisamment large pour permettre aux véhicules de se croiser. Il n'est pas plus établi que les véhicules de lutte contre les incendies ne pourraient pas accéder à cette parcelle. Le projet qui consiste seulement en la construction d'une maison individuelle n'aura pas pour effet d'accroître de manière significative la circulation sur cette voie. Dans ces conditions, l'association requérante ne démontre pas que le projet ferait courir un risque pour la sécurité publique tel qu'il justifierait un refus de permis de construire ou que l'autorisation d'urbanisme soit assortie de prescriptions. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens relatifs au sursis à statuer :

13. Aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable.* ».

14. L'association requérante soutient que dans l'attente de l'adoption d'un nouveau plan local d'urbanisme le maire aurait dû surseoir à statuer sur la demande de permis dès lors que, d'une part, le projet conduira à la destruction de talus qu'il est nécessaire de protéger et, d'autre

part, qu'il faut préserver le potentiel agricole de cette parcelle dans l'attente de l'adoption d'un nouveau plan local d'urbanisme. A supposer que l'association requérante entende se fonder sur les dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme citées au point précédent, il est constant qu'à la date de l'arrêté litigieux, soit le 16 octobre 2020, le plan local d'urbanisme de la commune de Fouesnant n'avait pas encore été annulé. Ainsi, la requérante ne peut utilement soutenir que le maire de Fouesnant aurait dû surseoir à statuer sur le permis de construire alors qu'aucune procédure de modification ou de révision du plan local d'urbanisme n'était en cours à cette date.

En ce qui concerne les vices de procédure :

15. 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. (...)* ».

16. La requérante soutient que le permis est entaché d'illégalité au motif de l'absence de saisine de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Toutefois, ces deux moyens ont été soulevés dans le mémoire enregistré au greffe du tribunal le 15 mai 2023, soit plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense qui est intervenue le 2 septembre 2021. Dans ces conditions, ces deux moyens, qui constituent des moyens nouveaux au sens de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, sont irrecevables.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent être rejetées.

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 soit mise à la charge de la commune de Fouesnant, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais les sommes que demandent respectivement M. et Mme Meunier et la commune de Fouesnant au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par M. et Mme Meunier au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Fouesnant 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. Arnaud Meunier et Mme Florence Meunier ainsi qu'à la commune de Fouesnant.

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.