

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2305466

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU
PAYS FOUESNANTAIS**

Mme Juliette Villebesseix
Rapporteure

M. Thibault Grondin
Rapporteur public

Audience du 20 septembre 2024
Décision du 4 octobre 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 6 octobre 2023 et le 7 et le 27 juin 2024, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 avril 2023 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à M. Le Corre un permis de construire un bâtiment de quatre logements sur une parcelle cadastrée section DO n° 9 située chemin de Kerneuc à Fouesnant, ensemble la décision implicite de rejet de 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 et a introduit son recours dans les délais ;
- le dossier de demande de permis de construire était incomplet ;
- l'arrêté litigieux méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du Bassin Loire Bretagne.

Par deux mémoires, enregistrés le 6 février et le 12 septembre 2024, le dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Fouesnant, représentée par la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme de 2 500 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.

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 15 mai 2024 et le 26 juin et le 4 juillet 2024, le dernier n'ayant pas été communiqué, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens sont infondés.

La procédure a été communiquée à M. Le Corre, qui n'a pas produit de mémoire.

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. Grondin, rapporteur public,
- et les observations de Me Gouin-Poirier, de la SELARL Le Roy, Gourvennec, Prieur, représentant la commune de Fouesnant.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Fouesnant, a été enregistrée le 23 septembre 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Le 22 décembre 2022, M. Le Corre a déposé une demande de permis de construire en vue de la réalisation d'un bâtiment de quatre logements sur la parcelle cadastrée section DO n° 9 située chemin de Kerneuc à Fouesnant. Saisi sur le fondement de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, le préfet du Finistère a émis un avis favorable sur le projet le 18 janvier 2023. Par un arrêté du 5 avril 2023, le maire de la commune de Fouesnant lui a accordé ce permis sous réserve du respect de prescriptions. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a formé un recours gracieux contre cet arrêté reçu en mairie le 5 juin 2023 qui a été implicitement rejeté. Elle demande l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

2. Aux termes de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme : « *En cas d'annulation par voie juridictionnelle ou d'abrogation d'une carte communale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou de constatation de leur illégalité par la juridiction administrative ou l'autorité compétente et lorsque cette décision n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale recueille l'avis conforme du préfet sur les demandes de permis ou les déclarations préalables postérieures à cette annulation, à cette abrogation ou à cette constatation.* ».

3. Le préfet qui a été saisi du projet en application de cet article a émis un avis favorable sur le projet, qui ne liait pas le maire de la commune de Fouesnant en considérant que celui-ci respectait l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ainsi que les articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

4. Aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* ». Ces dispositions interdisent en principe, en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, les constructions implantées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, c'est-à-dire des parties du territoire communal qui comportent déjà un nombre et une densité significatifs de constructions. Il en résulte qu'en dehors des cas où elles relèvent des exceptions expressément et limitativement prévues, les constructions ne peuvent être autorisées dès lors que leur réalisation a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune. Pour apprécier si un projet a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune, il est tenu compte de sa proximité avec les constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune ainsi que du nombre et de la densité des constructions projetées.

5. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement 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. Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, les autorisations prévues aux articles L. 122-20 et L. 122-21 valent accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat au titre du troisième alinéa du présent article.* ».

6. Il résulte des articles L. 121-3 et L. 121-13 du code de l'urbanisme qu'une opération conduisant à étendre l'urbanisation d'un espace proche du rivage ne peut être légalement autorisée que si elle est, d'une part, de caractère limité, et, d'autre part, justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon les critères qu'ils énumèrent. Cependant, lorsqu'un schéma de cohérence territoriale comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné.

7. 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 l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme 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. 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 de l'urbanisation au sens de la loi.

8. Le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'Odet indique que : « *En plus des centres-villes de chaque commune, les agglomérations et villages les plus importants sont les suivants : / Fouesnant / La commune de Fouesnant s'est développée autour de plusieurs agglomérations et villages, en plus du centre-ville. Cap Coz : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, restaurants, campings, hôtels, centre nautique. Beg Meil : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, port, restaurants, campings, hôtels, commerces, église, centre de formation. Mousterlin : Ce secteur possède plusieurs centaines de maisons, un hôtel restaurant, des campings, une école et des commerces. Les agglomérations comportant des zones d'activités (existantes et ou à développer) identifiées sont les suivantes : Fouesnant : Kerambris : Ce secteur est dédié à des bâtiments et installations techniques qui occupent une surface de 17 ha (déchetterie, services techniques publics, centre de tri sélectif, plateforme de compostage des déchets verts, usine de compostage de boues de station d'épuration, lagune de gestion des eaux du site, décharge de classe 3). Les Plans Locaux d'Urbanisme pourront proposer d'autres agglomérations et villages.* ». En outre, aux termes du rapport de présentation 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. (...)* ». Le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'Odet prévoit également que : « *2.3.4 Les extensions limitées de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage L'extension de l'urbanisation en espaces proches du rivage peut prendre la forme : • d'une extension géographique de l'urbanisation de taille modérée ; • et/ou d'une densification de l'espace urbanisé, du village ou de l'agglomération qui ne modifie pas radicalement les caractéristiques de ceux-ci. Afin de*

contribuer à diminuer la consommation foncière, les Plans Locaux d'Urbanisme pourront prévoir de densifier les constructions à l'intérieur des espaces urbanisés, des villages et des agglomérations situés dans les espaces proches du rivage. ».

9. A la date de la décision attaquée, la commune de Fouesnant n'était pas couverte par un plan local d'urbanisme, ce document ayant été annulé par un jugement du tribunal administratif de Rennes du 4 décembre 2020. Par suite, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage n'était ni justifiée ni 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.

10. Le secteur de Moustierlin a été identifié comme une agglomération ou un village par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet. Cette zone se caractérise par un nombre et une densité significative de constructions implantées de manière structurée et cohérente, sans interruption, le long des voies de communication qui la traversent. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la zone d'implantation du projet est située en continuité de ce secteur dont elle n'est séparée que par le chemin de Kerneuc. Compte tenu de la présence de maisons d'habitation des deux côtés de cette route et de la faible distance qui les séparent, cette voie de circulation ne peut constituer une rupture d'urbanisation. Le projet qui est entouré sur trois côtés de parcelles bâties a donc vocation à s'implanter à l'intérieur de ce secteur urbanisé.

11. En outre, il est constant que le terrain d'assiette du projet est situé dans un espace proche du rivage. Si comme il a été dit précédemment, il est implanté à l'intérieur du secteur de Moustierlin, il ressort des pièces du dossier et de la consultation du site internet Géoportail, accessible tant au juge qu'aux parties, que la parcelle de M. Le Corre est située en périphérie de ce lieudit qui s'ouvre à l'ouest sur un vaste secteur agricole. Il apparaît qu'à l'ouest du chemin de Kerneuc, où se situe le terrain d'assiette du projet, seule une dizaine de constructions sont implantées sur des parcelles de superficie plus importante que celles situées à l'est de cette route. Ainsi, la densité de l'urbanisation est moins importante dans cette zone périphérique que dans le reste du lieudit de Moustierlin. Par ailleurs, ce quartier, y compris à l'est de la route de Kerneuc, ne comporte que des maisons individuelles. Or, le projet consiste en la réalisation d'un bâtiment de quatre logements en RDC + comble présentant une emprise au sol de 459,75 mètres carrés sur une parcelle d'une superficie de 1 378 mètres carrés. Si la hauteur de la construction projetée sera équivalente à celle des bâtiments voisins, il apparaît, alors que les maisons voisines sont implantées sur des terrains de superficie similaire à celle de M. Le Corre, que le projet litigieux développe une emprise au sol représentant le double de celle des constructions voisines. Eu égard à l'absence d'autres bâtiments collectifs dans le secteur, à la différence significative d'emprise au sol du projet et à la configuration des lieux, qui présentent une densité moins importante de constructions à l'ouest du chemin de Kerneuc et s'ouvrent sur un espace agricole, le projet de M. Le Corre ne peut être qualifié de simple opération de construction alors qu'il conduit à une densification significative du secteur.

12. Le schéma de cohérence territoriale de l'Odet admet, en espace proche du rivage, la densification de l'espace urbanisé, du village ou de l'agglomération qui ne modifie pas radicalement les caractéristiques de ceux-ci. En l'espèce, le projet tend à l'implantation d'un immeuble de quatre logements dans un secteur ne comportant que des maisons individuelles et dont la densité de constructions s'amenuise en périphérie jusqu'à s'ouvrir sur un vaste espace agricole. La construction envisagée présentera une emprise au sol nettement supérieure à celle des constructions voisines ainsi que cela ressort notamment clairement du plan de masse joint au

dossier de demande de permis. Eu égard aux caractéristiques de la zone d'implantation du projet et à l'emprise du projet, ce dernier doit être regardé comme de nature à modifier radicalement les caractéristiques du secteur dans lequel il doit s'insérer. Dans ces conditions, compte tenu de la densification de construction ainsi opérée, qui est significativement plus importante que celle constatée sur les terrains environnants, il ne peut être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme. Par suite, en délivrant un permis de construire à M. Le Corre, le maire de la commune de Fouesnant a méconnu les dispositions de cet article du code de l'urbanisme.

13. Pour application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté du 5 avril 2024.

14. Eu égard au caractère non limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, le projet ne peut pas être régularisé sur le fondement des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 5 avril 2024 par lequel le maire de la commune de Fouesnant a accordé à M. Le Corre un permis de construire un bâtiment collectif de quatre logements d'une surface de plancher de 405 mètres carrés sur la parcelle cadastrée section DO n° 9 située chemin de Kerneuc à Fouesnant et la décision implicite de rejet du recours gracieux de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais doivent être annulés.

Sur les frais liés au litige :

16. 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, la somme que la commune de Fouesnant demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

17. 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.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 5 avril 2023 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à M. Le Corre un permis de construire et la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais sont annulés.

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 de la commune de Fouesnant présentées 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 la commune de Fouesnant, au préfet du Finistère et à M. Jean-Paul Le Corre.

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

Délibéré après l'audience du 20 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 octobre 2024.

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.