

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2406540

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE
DU PAYS FOUESNANTAIS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Tual Louvel
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

M. Thibault Grondin
Rapporteur public

Audience du 27 février 2026
Décision du 13 mars 2026

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 novembre 2024, suivie de pièces complémentaires enregistrées le 12 novembre 2024, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantaïs demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 juin 2024 par lequel le maire de Fouesnant a délivré à la SAS Keranoh un permis de construire pour la réhabilitation lourde, l'extension et le changement de destination d'anciens bâtiments pour créer un hôtel-restaurant de 66 chambres, avec parc de stationnement et locaux annexes sur un terrain situé 2 descente de la cale à Fouesnant, ainsi que la décision du 28 août 2024 rejetant son recours gracieux ;

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

Elle soutient que :

- elle dispose d'un intérêt à agir contre le permis de construire attaqué ;
- elle a notifié son recours gracieux dans le délai de recours contentieux ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- 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 L. 153-11 du code de l'urbanisme selon lequel le maire aurait dû surseoir à statuer ;
- il méconnaît l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 janvier et 25 août 2025, la SAS Keranoh, représentée par Me de Lesquen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 février 2025, la commune de Fouesnant, représentée par la Selarl Le Roy, Gouvernnec, Prieur, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'environnement ;
- 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 M. Louvel ;
- les conclusions de M. Grondin, rapporteur public ;
- les observations de M. Esnault, représentant de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais,
- les observations de Me Trémouilles, représentant la commune de Fouesnant,
- et les observations de Me de Lesquen, représentant la SAS Keranoh.

Une note en délibéré, produite par l'association requérante, a été enregistrée le 9 mars 2026. Ne contenant l'exposé, ni d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, ni d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office, elle n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Le 29 mars 2024, la SAS Keranoh a déposé une demande de permis de construire en vue de la réhabilitation lourde, l'extension et le changement de destination d'anciens bâtiments pour créer un hôtel-restaurant de 66 chambres avec parc de stationnement et locaux annexes sur un terrain cadastré section CA n° 106p, 108, 295, 385, 386, 387, 388 situé 2 descente de la cale à Fouesnant (Finistère). 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 30 avril 2024. Par un arrêté du 10 juin 2024, le maire de la commune de Fouesnant 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 12 août 2024, qui a été rejeté par

une décision du 28 août 2024. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne 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. 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 (...)* ». Il résulte de cette disposition 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'il énumère. 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.

4. 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.

5. En l'espèce, le préfet qui a été saisi du projet en application des dispositions citées au point 2 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 les articles L. 111-3 et 4 du code de l'urbanisme ainsi que les articles L. 121-1 et suivants du même code.

6. À la date de la décision attaquée, la commune de Fouesnant n'était pas couverte par un plan local d'urbanisme (PLU), ce document ayant été annulé par un jugement du tribunal administratif de Rennes du 4 décembre 2020, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 5 avril 2022. Par suite, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage n'était ni justifiée ni motivée dans le PLU, selon des critères liés à la

configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

7. Le secteur de Beg Meil a été identifié comme une agglomération et village au sens de la loi littoral par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'Odét. 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 au centre de secteur. Le projet a donc vocation à s'implanter à l'intérieur de ce secteur urbanisé.

8. En outre, il est constant que le terrain d'assiette du projet est situé dans un espace proche du rivage. Il présente une superficie de 5 260 m² supportant au nord un bâtiment ayant servi jusqu'en 2021 d'établissement de recherche dédié à l'aquaculture ainsi qu'une maison, et au sud une partie boisée. Il est bordé au nord et à l'ouest par une zone d'urbanisation relativement dense composée notamment d'hôtels et de restaurants. Si la requérante soutient que, se projetant sur trois étages, il serait de nature à modifier de manière importante les caractéristiques du quartier, il ressort des pièces du dossier que le projet envisage de réhabiliter les bâtiments existants sur le terrain du projet étant actuellement en R+2 et R+3, ne modifiant donc pas les caractéristiques du quartier. De plus, si le terrain est bordé au sud et à l'est par un secteur dont l'urbanisation, sensiblement plus aérée que celle à l'ouest et au nord, est constituée principalement de maisons d'habitation de type villas balnéaires implantées sur de vastes parcelles, le projet n'envisage de construire sur les parcelles au sud qu'un parc de stationnement aérien surplombé d'une pergola, ne créant ainsi aucun étage et ne modifiant donc pas de manière importante les caractéristiques du quartier. Alors que les bâtiments existants sur les parcelles ont une surface de plancher de 2 120 m², le projet envisage leur extension pour atteindre une surface de plancher de 4 193 m², soit un agrandissement d'une surface inférieure à celle existante. Il ressort de tout ce qui précède que le projet en litige doit être qualifié de simple opération de construction. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme doit être écarté

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme :

9. Aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3. / La délibération prise en application de l'alinéa précédent est notifiée aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. / 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.* ». L'article L. 424-1 de ce code dispose que : « *(...) Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus (...) aux articles L. 153-11 (...) du présent code (...)* ». Un sursis à statuer ne peut être opposé à une demande de permis de construire sur le fondement de ces dispositions qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur PLU pourrait légalement prévoir, et à la condition que l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution.

10. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable du PLU de Fouesnant ont été débattues notamment lors de la séance du conseil municipal du 9 février 2023. Dans ces conditions, l'état d'avancement des travaux d'élaboration du nouveau plan permettait à l'autorité compétente, à la

date d'édiction du permis de construire litigieux, de surseoir à statuer sur une demande de nature à compromettre l'exécution du futur plan.

11. D'autre part, à la date de l'arrêté contesté, si le projet de règlement graphique du PLU envisageait le classement du terrain d'assiette du projet en zone Uha définie comme un « *secteur urbain correspondant à un type d'urbanisation relativement dense, en ordre continu, destiné à l'habitation et aux activités compatibles avec l'habitat* », il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un règlement littéral précisant la réglementation applicable à cette zone ait été arrêté. Si l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais soutient que le projet méconnaîtrait les dispositions de l'article Uh 12 et 13 du projet de PLU, les articles cités sont issus du PLU de la commune de Fouesnant ayant été annulé par un jugement du tribunal administratif de Rennes du 4 décembre 2020 confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 5 avril 2022. Ainsi, le moyen selon lequel le projet en litige est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU ne peut qu'être écarté.

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

12. 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.* ».

13. La requérante doit être regardée comme soutenant que le projet, du fait de la circulation automobile qu'il induira au regard de la fréquentation de l'établissement dont la construction est envisagée, présente, notamment en période estivale, un risque en l'absence de places de stationnement suffisantes. En l'espèce, si la création d'un hôtel de 66 chambres entraînera nécessairement une augmentation de la circulation aux alentours de l'établissement, il n'est toutefois pas démontré que les voies de desserte du projet ne seraient pas suffisantes, ni que les 66 places de stationnement prévues par le porteur du projet ne répondraient pas à la demande de stationnement induite par le fonctionnement de l'établissement. Dans ces conditions, le maire de la commune de Fouesnant n'a pas méconnu l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en délivrant le permis de construire à la SAS Keranoh.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation :

14. Aux termes de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation alors en vigueur : « *I.- Dans le respect des objectifs généraux de performance énergétique et environnementale des bâtiments énoncés à l'article L. 171-1, les bâtiments ou parties de bâtiments mentionnés au II du présent article doivent intégrer soit un procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural ne recourant à l'eau potable qu'en complément des eaux de récupération, garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat. (...) II.-Les obligations prévues au présent article s'appliquent : /1° Aux constructions de bâtiments ou parties de bâtiment à usage commercial, industriel ou artisanal, aux constructions de bâtiments à usage d'entrepôt, aux constructions de hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et aux constructions de parcs de stationnement couverts accessibles au public, lorsqu'elles créent plus de 500 mètres carrés d'emprise au sol ; (...) IV.-L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, par décision motivée, prévoir que tout ou partie des obligations résultant du présent article ne s'appliquent pas : 1° Aux constructions et extensions ou rénovations lourdes de bâtiments ou de parties de bâtiment qui, en raison de contraintes*

techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, ne permettent pas l'installation des procédés et dispositifs mentionnés au I, notamment si l'installation est de nature à aggraver un risque ou présente une difficulté technique insurmontable(...) ». L'article R. 171-35 du même code précise que : *« L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut prévoir que tout ou partie des obligations prévues à l'article L. 171-4 ne s'appliquent pas aux constructions, extensions ou rénovations lourdes de bâtiments ou de parties de bâtiment lorsqu'une attestation du maître d'ouvrage, jointe à la demande d'autorisation d'urbanisme, justifie de l'une des exceptions mentionnées au IV de l'article L. 171-4 dans les conditions précisées aux articles R. 171-36 à R. 171-42. L'attestation est accompagnée des pièces justifiant l'exception à l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable, à l'installation d'un système de production de chaleur renouvelable et à l'installation d'un système de végétalisation dont le maître d'ouvrage entend se prévaloir. (...) ».* L'article R. 431-16 du code de l'urbanisme prévoit que : *« Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : (...) r) L'attestation prévue à l'article R. 171-35 du code de la construction et de l'habitation ou l'attestation mentionnée à l'article R. 111-25-19 du présent code ».*

15. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'un porteur de projet normalement soumis à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, souhaite démontrer que son projet n'est pas soumis à ces obligations, il doit joindre à son dossier de demande de permis de construire une attestation du maître d'ouvrage ainsi que toute pièce justifiant l'exception dont il se prévaut. Aux termes de l'article R. 171-41 du code de la construction et de l'habitation : *« I. - L'existence d'une contrainte architecturale s'opposant à l'installation d'un système de végétalisation est établie lorsque la pente de la toiture est supérieure à 20 %. / II. - Pour justifier de l'exception prévue au I, le maître d'ouvrage indique la pente de la toiture dans l'attestation prévue à l'article R. 171-35. ».* L'article R. 171-42 du même code prévoit que : *« I. - L'existence d'une contrainte de sécurité est établie lorsqu'aucun système de production d'énergies renouvelables ou de végétalisation ne peut être installé sans méconnaître les règles de sécurité prévues aux titres III et IV du livre Ier de la partie législative du présent code. / II. - Pour justifier de l'exception prévue au I, le maître d'ouvrage joint à l'attestation prévue à l'article R. 171-35 un argumentaire du maître d'œuvre démontrant qu'aucun système ne peut être installé sans méconnaître les règles de sécurité mentionnées au I. Le maître d'ouvrage joint à son argumentaire l'avis défavorable ou assorti de prescriptions de la commission de sécurité compétente prévue à l'article R. 143-25 ou l'avis défavorable ou assorti de prescriptions de toute autorité compétente en matière de sécurité civile lorsque celui-ci est requis ou l'avis défavorable ou assorti de prescriptions d'un contrôleur technique agréé A1 conformément aux dispositions de l'article R. 125-3 ».*

16. Il ressort des pièces du dossier que, pour justifier que le projet en litige n'est pas soumis aux obligations de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, la SAS Keranoh a joint à sa demande de permis de construire une attestation du maître d'ouvrage, ainsi que l'avis défavorable d'un contrôleur technique démontrant que la toiture a une pente supérieure à 20 % et que l'entretien du système de production d'énergies renouvelables ne pourrait être réalisé sans méconnaître les règles de sécurité prévues par l'article L. 134-13 du code de la construction et de l'habitation. Dès lors, contrairement à ce que soutient l'association requérante, le pétitionnaire a produit l'ensemble des pièces demandées pour justifier du bénéfice d'une exception aux règles de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article ne peut qu'être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation 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 la commune de Fouesnant, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la requérante la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

19. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme globale de 1 500 euros à verser à la commune de Fouesnant et à la SAS Keranoh (750 euros chacun) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

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

Article 2 : L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais versera une somme de 750 euros à la commune de Fouesnant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais versera une somme de 750 euros à la SAS Keranoh au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, à la SAS Keranoh et à la commune de Fouesnant.

Délibéré après l'audience du 27 février 2026 à laquelle siégeaient :

M. Bouchardon, président,
M. Terras, premier conseiller,
M. Louvel, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 mars 2026.

Le rapporteur,

signé

T. Louvel

Le président,

signé

L. Bouchardon

La greffière,

signé

P. Lecompte

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.