

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 24NT01414

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE
DU PAYS FOUESNANTAIS**

**M. Christian Rivas
Rapporteur**

**Mme Cécile Ody
Rapporteuse publique**

**Audience du 30 avril 2026
Décision du 26 mai 2026**

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 16 mars 2021 par lequel le maire de Bénodet (Finistère) a autorisé la société Kerperrot à aménager un parc résidentiel de loisir sur la route de Kerangalès, ainsi que la décision rejetant implicitement son recours gracieux du 16 mai 2021.

Par un jugement n° 2104772 du 8 mars 2024, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 12 mai 2024, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, représentée par Me Varnoux, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 8 mars 2024 du tribunal administratif de Rennes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 16 mars 2021 par lequel le maire de Bénodet a autorisé la société Kerperrot à aménager un parc résidentiel de loisir sur la route de Kerangalès, ainsi que la décision rejetant implicitement son recours gracieux du 16 mai 2021 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bénodet la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

Elle soutient que :

- l'arrêté est intervenu en méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ; le projet tend au réaménagement complet de l'intégralité de l'ancien camping sur un tènement qui n'est pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant ;
- le classement en zone Utc du tènement au plan local d'urbanisme est illégal au regard de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pour les mêmes motifs ; l'autorisation ne pouvait être délivrée au vu des anciens documents d'urbanisme ou du règlement national d'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2024, la commune de Bénodet, représentée par Me Le Derf-Daniel, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était tardive ; l'association n'avait pas intérêt à agir ; le respect de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'est pas établi alors que la copie du recours gracieux n'a pas été jointe à l'envoi de l'association ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 16 décembre 2025, la société Kerperrot, représentée par Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était tardive ; le respect de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'est pas établi ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 est inopérant ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

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 M. Rivas,
- les conclusions de Mme Ody, rapporteure publique,
- les observations de Me Hipeau, substituant Me Le Derf-Daniel, représentant la commune de Bénodet et de Me Oueslati, substituant Me Rouhaud, représentant la société Kerperrot.

Une note en délibéré, produite pour la société Kerperrot, par Me Rouhaud, a été enregistrée le 19 mai 2026.

Considérant ce qui suit :

1. La société Kerperrot exploite sur le territoire de la commune de Bénodet (Finistère) un camping situé au lieu-dit de Kérorié, route de Kerangalès, sur les parcelles cadastrées section C n°s 307, 1027, 1033, 1036, 1707, 1847, 1849, 1851 et 1853. Par une demande du 13 novembre 2020 complétée le 21 décembre suivant, la société Kerperrot a sollicité la délivrance d'un permis d'aménager en vue de créer au même endroit, à la place du camping existant, un parc résidentiel de loisir de 45 emplacements. Par un arrêté du 16 mars 2021 le maire de Bénodet a accordé cette autorisation et, par une décision implicite née le 17 juillet 2021, il a rejeté le recours gracieux formé contre cette décision par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais. Par un jugement du 8 mars 2024 le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de cette association tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 mars 2021 et de la décision du maire de Bénodet rejetant son recours gracieux. Cette association relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

S'agissant de la notification du recours gracieux à la société pétitionnaire :

2. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas 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. (...) 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. (...)* ».

3. Les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme font obligation à l'auteur d'un recours contentieux de notifier une copie du texte intégral de son recours à l'auteur ainsi qu'au bénéficiaire du permis attaqué. Lorsque le destinataire de cette notification soutient que la notification qui lui a été adressée ne comportait pas la copie de ce recours, il lui incombe d'établir cette allégation en faisant état des diligences qu'il aurait vainement accomplies auprès de l'expéditeur pour obtenir cette copie ou par tout autre moyen.

4. Il ressort des pièces du dossier que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a formé le 16 mai 2021 un recours gracieux auprès du maire de Bénodet, reçu en mairie le 17 mai suivant, contre l'arrêté du 16 mars 2021 du maire de cette commune accordant à la société Kerperrot un permis d'aménager un parc résidentiel de loisir. Par un courrier du 19 mai 2021, envoyé le 26 mai suivant avec accusé de réception, elle a informé cette société de ce recours en indiquant joindre à son envoi son recours gracieux. Cependant, la société Kerperrot soutient que ce recours n'était pas joint à ce courrier. Afin d'établir son allégation elle produit un courriel du 7 juin 2021 de son dirigeant demandant au service urbanisme de la ville de Bénodet de lui communiquer une copie de ce recours ainsi qu'un courriel du même jour de son conseil demandant ce document à cette commune. Ces diligences n'ont pas été accomplies auprès de l'expéditeur pour connaître le contenu de ce recours gracieux et, en l'espèce, ne sont pas de nature établir les dires de la société. Dans ces conditions, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais devant ainsi être regardée comme ayant justifié de l'accomplissement des formalités

de notification prévues par les dispositions précitées de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

S'agissant de la tardiveté alléguée de la demande de première instance :

5. Aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre (...) 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.* ». Aux termes de l'article L. 114-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'administration initialement saisie. (...)* ». Aux termes de l'article L. 231-4 de ce code : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : (...)* / 2° *Lorsque la demande (...) présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;(...).* ».

6. Le délai de deux mois, prévu par un texte pour l'exercice d'un recours administratif, ne constituant pas un préalable obligatoire au recours contentieux doit être entendu comme se référant au délai de recours contentieux dans lequel ce recours administratif doit être exercé pour interrompre le délai de recours contentieux. Il s'agit donc d'un délai franc. Ce délai, s'il expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

7. Il ressort des divers constats d'huissier présentés que l'arrêté contesté du 16 mars 2021 du maire de Bénodet a été affiché sur le terrain à compter, à tout le moins, du 24 mars suivant. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a formé un recours gracieux contre cet arrêté reçu par la commune le 17 mai 2021. Suite au silence gardé par le maire, une décision implicite de rejet est intervenue le 17 juillet 2021. L'association disposait alors d'un délai de recours contentieux, qui est un délai franc, expirant le 18 septembre suivant à minuit. Cette date étant un samedi, l'association pouvait introduire sa demande devant le tribunal administratif de Rennes jusqu'au lundi 20 septembre, premier jour ouvrable postérieur. Or cette demande a été enregistrée au greffe de ce tribunal le 20 septembre à 23H59. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée par la commune et par la société Kerperrot tirée de la tardiveté de la demande de première instance doit être écartée.

S'agissant de l'intérêt à agir de l'association :

8. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a pour objet social, aux termes de l'article 3 de ses statuts, « d'entreprendre toutes actions (...) 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 » et « 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 ». Un tel objet lui confère un intérêt suffisant pour contester la décision prise par le maire de Bénodet, commune littorale, accordant un permis d'aménager un parc résidentiel de loisir dans une zone proche de Fouesnant et en limite immédiate d'une zone naturelle. L'association soutient par ailleurs que cette autorisation permet la réalisation de nouvelles constructions en discontinuité de toute zone urbanisée et en méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Bénodet doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté contesté et le rejet du recours gracieux de l'association :

9. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *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. (...) ».*

10. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral. Toutefois, le simple agrandissement d'une construction existante, c'est-à-dire une extension présentant un caractère limité au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de la nature de la modification apportée, ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions. Le caractère de l'agrandissement envisagé s'apprécie par comparaison avec l'état de la construction initiale, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des éventuels agrandissements intervenus ultérieurement.

11. Il ressort des pièces du dossier qu'à la date de l'arrêté contesté du 16 mars 2021, le territoire de la commune de Bénodet est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'Odet approuvé le 6 juin 2012, lequel met en œuvre les dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme et identifie les agglomérations et villages les plus structurants à l'échelle des communes. S'agissant de la commune de Bénodet, ce schéma de cohérence territoriale identifie comme agglomération, outre le centre-ville, le village de Menez Groas. Le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale indique également que les extensions d'urbanisation en continuité des villages et agglomérations pourront avoir comme point d'ancrage un village, ou une agglomération, situés sur une commune voisine. Le centre-ville de Fouesnant, commune voisine de Bénodet, est également identifié comme une agglomération par ce SCOT.

12. D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies aériennes et des documents cartographiques produits, que la parcelle d'assiette du projet autorisé est distante de plusieurs kilomètres du centre-ville de Bénodet et du village de Menez Groas. Si elle est plus proche du centre-ville de Fouesnant elle en reste cependant séparée par des zones naturelles, tout comme elle est séparée par une zone naturelle du secteur dit de Kerangalès qui, du reste, est une zone d'urbanisme diffus. Autour du tènement en litige, qui supporte une piscine couverte, il n'existe par ailleurs que quelques constructions, dont un ancien corps de ferme. Ainsi, y compris au regard des dispositions du SCOT de l'Odet, le terrain d'assiette du projet ne se situe pas en continuité d'un village et d'une agglomération existants.

13. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le tènement d'assiette du projet, d'un peu moins de 1,8 hectare, supporte à la date de l'autorisation contestée un terrain de camping autorisé en 1990, puis classé en catégorie deux étoiles en 2002 avec un maximum autorisé de 113 emplacements, dont certains supportant des caravanes ou habitations légères de loisir. Le

projet autorisé prévoit de substituer à ce camping un parc résidentiel de loisir comprenant 45 emplacements qui seront vendus et comprendront tous des habitations légères de loisir. Ceci suppose la dépose de la voirie existante en enrobé afin de créer de nouvelles voies, et la réalisation d'une aire de stationnement de 10 places pour les visiteurs. De même il est prévu la pose de nouvelles canalisations pour l'eau potable, l'électricité, l'assainissement ou la fibre. Il est également prévu de supprimer un bloc sanitaire existant ainsi qu'un cabanon, même si la piscine existante est conservée. Dans ces conditions, le nouveau parc résidentiel de loisir ne peut être regardé comme un simple agrandissement de constructions existantes, admis à titre dérogatoire dans une commune littorale par les principes rappelés au point 10.

14. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen invoqué par la société requérante n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de la décision contestée.

15. Par ailleurs, pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le vice mentionné au point 13, tiré de ce que du fait de ses caractéristiques et de sa nature même le permis d'aménager contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, n'est pas susceptible d'être régularisé.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 mars 2021 du maire de Bénodet autorisant la société Kerperrot à aménager un parc résidentiel de loisir, ainsi que sa décision rejetant implicitement son recours gracieux.

Sur les frais d'instance :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à l'octroi d'une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens à la partie perdante. Il y a lieu, dès lors, de rejeter les conclusions présentées à ce titre par la commune de Bénodet et la société Kerperrot. En revanche, il convient, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bénodet, sur le fondement des mêmes dispositions, la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2104772 du 8 mars 2024 du tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 16 mars 2021 du maire de Bénodet autorisant la société Kerperrot à aménager un parc résidentiel de loisir, ainsi que sa décision rejetant implicitement le recours gracieux formé par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, sont annulés.

Article 3 : La commune de Bénodet versera à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Bénodet et la société Kerperrot au titre des frais d'instance sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais, à la commune de Bénodet et à la société Kerperrot.

Délibéré après l'audience du 30 avril 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Rimeu, présidente de chambre,
- M. Rivas, président assesseur,
- Mme Dubost, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 mai 2026.

Le rapporteur,

La présidente,

C. RIVAS

S. RIMEU

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le concerne, et 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.