

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 22NT00923

COMMUNE DE BENODET C/ Association pour la
sauvegarde du pays fouesnantais

Mme Cécile Ody
Rapporteure

M. Alexis Frank
Rapporteur public

Audience du 16 mai 2024
Décision du 4 juin 2024

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 22 mai 2019 par lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré à M. Hannibal Ramos un permis de construire une maison individuelle sur un terrain situé 30 bis route de Kerangalès et d'abroger le zonage Uhc de ladite parcelle, cadastrée section C n° 1208.

Par un jugement n° 1904702 du 28 janvier 2022, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 22 mai 2019 du maire de Bénodet en son article 1^{er}, a mis à la charge de la commune de Bénodet le versement à l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais de la somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en son article 2 et a rejeté le surplus des conclusions de la requête de l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais en son article 3.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 mars et 27 décembre 2022, la commune de Bénodet, représentée par Me Le Derf-Daniel, demande à la cour :

1°) d'annuler les articles 1^{er} et 2 de ce jugement du tribunal administratif de Rennes ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

2°) de rejeter dans cette mesure la demande de l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais devant le tribunal administratif de Rennes ;

3°) de mettre à la charge de l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est entaché d'une irrégularité tirée de ce que, lors de l'audience publique, une personne a été entendue pour l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais alors qu'elle n'est pas le président de cette association et n'avait pas qualité pour la représenter ;

- l'arrêté contesté ne méconnaît pas l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dès lors que la parcelle se trouve en continuité d'un espace urbanisé au sens de ces dispositions et identifié comme tel par le schéma de cohérence territoriale de l'Odet.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 août 2022, l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais, représentée par Me Varnoux, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de la commune de Bénodet le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens invoqués par la requérante n'est fondé.

La requête a été communiquée le 22 avril 2022 à M. Ramos, lequel n'a pas produit de mémoire.

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 Ody,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Me Hipeau, substituant Me Le Derf-Daniel, pour la commune de Bénodet.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement n° 1904702 du 28 janvier 2022, le tribunal administratif de Rennes a annulé, en son article 1^{er}, à la demande de l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais, l'arrêté du 22 mai 2019 par lequel le maire de la commune de Bénodet a délivré à M. Ramos un permis de construire une maison individuelle sur un terrain situé 30 bis route de Kerangalès, cadastré section C n° 1208 et a rejeté, en son article 3, le surplus des conclusions présentées par l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais tendant notamment à l'abrogation du zonage Uhc de cette parcelle. La commune de Bénodet relève appel de ce

jugement en tant seulement qu'il a annulé l'arrêté du maire du 22 mai 2019 portant permis de construire.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article R. 732-1 du code de justice administrative : « *Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre de la formation de jugement ou par le magistrat mentionné à l'article R. 222-13, le rapporteur public prononce ses conclusions lorsque le présent code l'impose. Les parties peuvent ensuite présenter, soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites. / (...) / Au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l'audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition.* ».

3. Il ressort des pièces de la procédure que l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais n'a pas été représentée à l'audience par son président, seul habilité, en vertu de l'article 12 de ses statuts approuvés le 23 juin 2001, à la représenter en justice de manière permanente. Par suite, le tribunal ne pouvait, comme il l'a fait, donner la parole à M. Esnault en qualité de représentant de cette association alors même qu'il détenait un mandat spécifique du président pour le représenter à l'audience du 14 janvier 2022 au tribunal administratif de Rennes et présenter des observations dans l'affaire. Toutefois, la seule circonstance que le tribunal ait ainsi autorisé M. Esnault à prendre la parole n'entache pas le jugement d'irrégularité dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le tribunal se soit fondé, pour adopter son jugement, sur des éléments de fait ou de droit nouveaux présentés dans ces observations orales. Par suite, la commune de Bénodet n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué est entaché d'irrégularité pour ce motif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *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. / L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.* ».

5. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...).* » Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles avec : /*

1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 131-7 du même code : « En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...) », c'est-à-dire, notamment, avec les dispositions particulières au littoral.

6. Il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, notamment celles de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme qui prévoient que l'extension de l'urbanisation ne peut se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants. A ce titre, l'autorité administrative s'assure de la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L. 121-8 de ce code compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral.

7. D'une part, constituent des agglomérations ou des villages où l'extension de l'urbanisation est possible, au sens et pour l'application du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions. D'autre part, le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 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. Les 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 respect du principe de continuité posé par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme s'apprécie en resituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement, sans s'en tenir aux constructions situées sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain.

8. D'autre part, le III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 autorise, par anticipation, jusqu'au 31 décembre 2021 et sous réserve de l'accord de l'Etat, les constructions qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti dans les secteurs déjà urbanisés non encore identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme.

9. A la date de l'arrêté du 22 mai 2019 litigieux, le territoire de la commune de Bénodet était couvert par le schéma de cohérence territoriale 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, en plus du 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. Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies aériennes et des documents cartographiques produits, que la parcelle sur laquelle M. Ramos entend construire une maison individuelle est distante de plusieurs kilomètres du centre-ville de Bénodet et du village de Menez Groas. Elle se situe au sein du lieu-dit Kérangalès, lequel comprend une trentaine de constructions implantées de manière éparse, le long des voies publiques et sur de larges parcelles. L'ensemble du lieu-dit Kérangalès est entouré de parcelles non construites, à vocation agricole ou laissées à l'état naturel et ne constitue ni une agglomération, ni un village ni un secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

10. En outre, la commune de Bénodet soutient que la parcelle d'assiette du projet litigieux se trouve en continuité de l'agglomération de la commune voisine de Fouesnant par l'intermédiaire du parc d'activités des Glénans, lequel serait situé dans le prolongement de la zone d'activités du Park C'Hastel, elle-même en continuité du centre-ville de Fouesnant. Il ressort toutefois des pièces du dossier qu'à la date de l'arrêté contesté, la parcelle d'assiette du projet litigieux jouxte sur deux de ses côtés des parcelles non bâties, étant bordée seulement au nord et à l'est par deux terrains supportant chacun une construction et qu'elle est séparée de la zone d'activités du Park C'Hastel par de vastes espaces vierges de toute construction. Il ressort également des pièces du dossier qu'à la date de la décision contestée, la zone d'activités des Glénans n'était ni aménagée, ni autorisée. Par suite et contrairement à ce que soutient la commune de Bénodet, la parcelle d'assiette du projet ne se trouve en continuité, ni des zones d'activités des Glénans et du Park C'Hastel, ni à plus forte raison de l'agglomération de Fouesnant.

11. Enfin, la commune de Bénodet se prévaut du classement de la parcelle litigieuse en zone urbaine de densité modérée à faible destinée à l'habitation et aux activités compatibles avec l'habitat (Uhc) par le règlement graphique du plan local d'urbanisme et de ce que la cour a rejeté, dans une instance antérieure et distincte, une demande présentée par l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais tendant à l'annulation du classement en zone Uhc du secteur de Kérorié. Toutefois, ce secteur présente un périmètre distinct du lieu-dit de Kérangalès et, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa seule compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, en tenant compte du schéma de cohérence territoriale, sous la seule réserve de sa propre compatibilité avec ces dispositions. En outre, l'exigence de continuité étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, il appartenait au maire de Bénodet, saisi de la demande d'autorisation d'urbanisme présentée par M. Ramos, de vérifier, si, à la date à laquelle il a statué, l'opération envisagée était réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants, et ce alors même que le plan local d'urbanisme, en compatibilité avec les orientations du schémas de cohérence territoriale de l'Odet, avait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette en la classant en zone Uhc. Dans ces conditions, en délivrant l'arrêté du 22 mai 2019, le maire de Bénodet a fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

12. Il résulte de ce qui précède que la commune de Bénodet n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 22 mai 2019 du maire délivrant à M. Ramos un permis de construire.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement à la commune de Bénodet de la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Bénodet le versement à l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes frais.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Bénodet est rejetée.

Article 2 : La commune de Bénodet versera à l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Bénodet, à l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais et à M. Hannibal Ramos.

Copie en sera transmise au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Quimper.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Degommier, président de chambre,
- M. Rivas, président assesseur,
- Mme Ody, première conseillère.

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

La rapporteure,

Le président,

C. ODY

S. DEGOMMIER

La greffière,

S. PIERODÉ

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.