

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2405783

M. B...

M. William Desbourdes
Rapporteur

M. Fabien Martin
Rapporteur public

Audience du 19 mars 2026
Décision du 2 avril 2026

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 30 septembre 2024 et 13 octobre et 3 novembre 2025, M. A... B..., représenté par Me Lusteau, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 juin 2024 par lequel le maire d'Hénanbihen a retiré le permis d'aménager un lotissement en quarante-neuf lots d'un terrain situé rue Le Trocquer et rue du Gros Chêne, tacitement délivré sur sa demande déposée le 20 décembre 2023, et a sursis à statuer sur cette demande de permis d'aménager jusqu'à l'intervention de l'acte approuvant la révision du plan local d'urbanisme, ensemble la décision implicite par laquelle son recours gracieux a été rejeté ;

2°) d'enjoindre au maire d'Hénanbihen de réexaminer sa demande et de lui délivrer un certificat de permis d'aménager tacite ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Hénanbihen la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors que le 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 ne s'applique pas dans le cas où le document d'urbanisme fait l'objet d'une procédure de révision ;

- il est entaché d'une erreur de droit pour avoir apprécié le risque de compromission de la réalisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers durant la période 2021-2031 au regard d'un schéma de cohérence territoriale qui n'a pas encore

été approuvé, à défaut également pour le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Bretagne d'avoir été approuvé dans le délai fixé par la loi du 22 août 2021 ;

- il est entaché d'une erreur dans l'appréciation du risque de compromission de la réalisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers durant la période 2021-2031 ;

- il est erroné en ce qu'il indique que l'autorisation tacite a été obtenue le 20 décembre 2023 ;

- son motif tiré du défaut de porté à connaissance de l'arrêté du préfet de la région Bretagne du 13 février 2024 est entaché d'une erreur de fait.

Par deux mémoires, enregistrés les 30 janvier et 22 octobre 2025, la commune d'Hénanbihen, représentée par Me Colas, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen tendant à la contestation du motif tiré du défaut de porter à connaissance de l'arrêté du préfet de la région Bretagne du 13 février 2024 est inopérant à l'encontre de la décision de sursis à statuer ; en tout état de cause, ce moyen n'est pas fondé ; pour faire reste de droit, ce motif est surabondant, le motif pris en application du 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 pouvant fonder à lui seul l'arrêté contesté ;

- le caractère erroné de la mention de la date de la décision tacite retirée est sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté ;

- les autres moyens soulevés par M. B... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

- la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 ;

- 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. Desbourdes ;

- les conclusions de M. Martin, rapporteur public ;

- et les observations de Me Lusteau, représentant M. B..., et de Me Oueslati, substituant Me Colas, représentant la commune d'Hénanbihen.

Considérant ce qui suit :

1. M. B... a déposé le 20 décembre 2023 une demande de permis d'aménager un lotissement en quarante-neuf lots, dont deux lots sociaux, d'un terrain cadastré section ZV n° 138 situé rue Le Trocquer et rue du Gros Chêne à Hénanbihen. Il demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 17 juin 2024 par lequel le maire d'Hénanbihen a retiré le permis d'aménager tacitement délivré sur sa demande, et a sursis à statuer sur cette demande jusqu'à l'intervention de l'acte approuvant la révision du plan local d'urbanisme communal, ensemble la décision implicite par laquelle son recours gracieux a été rejeté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : « *III.-Pour l'application des I et II du présent article : / 1° La première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi ; / 2° Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes ; / 3° Pour la première tranche de dix années, le rythme prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la date mentionnée au 1° du présent III ; (...)* / 5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Sur ce même territoire, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation ; (...) / *IV.-Afin d'assurer l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers : / 1° Si le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires en vigueur ne prévoit pas les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, son évolution doit être engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Cette évolution peut être réalisée selon la procédure de modification définie au I de l'article L. 4251-9 du même code. L'entrée en vigueur du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévoyant ces objectifs doit intervenir dans un délai de trente-neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi ; (...)* / 6° L'entrée en vigueur du schéma de cohérence territoriale modifié ou révisé en application du 5° du présent IV intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans et six mois à compter de la promulgation de la présente loi ; (...) / 14° Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs mentionnés au présent article, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première tranche de dix années mentionnée au 1° du III. / La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction mentionnés au premier alinéa du présent 14°. (...) / Le sursis à statuer ne peut être ni prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié en application du présent IV. (...) ».

En ce qui concerne le retrait du permis d'aménager tacite obtenu par M. B... :

3. Aux termes de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme : « *La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire. (...)* ».

4. Si les motifs de l'arrêté attaqué mentionnent que le permis d'aménager tacitement obtenu par M. B... est né le 20 décembre 2023 alors qu'il s'agit de la date à laquelle l'intéressé a déposé le dossier de demande de ce permis, cette indication erronée, qui est d'ailleurs contredite par les visas du même arrêté qui mentionnent une date d'obtention du permis d'aménager tacite le 20 mars 2023, constitue une simple erreur de plume qui ne saurait avoir aucune conséquence sur la légalité du retrait prononcé par l'article 1 de l'arrêté attaqué. Par suite, le moyen tiré de l'erreur commise quant à la date du permis d'aménager tacite doit être écarté.

5. Alors notamment qu'il résulte de l'article L. 153-33 du code de l'urbanisme que la procédure de révision d'un plan local d'urbanisme correspond, sauf quelques règles particulières, à sa procédure d'élaboration, il ne résulte pas des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux que le législateur aurait entendu limiter la faculté de sursis à statuer prévue au nouveau 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 en ne l'étendant pas aux cas dans lesquels les plans locaux d'urbanisme sont en cours de révision, tandis qu'il l'aurait autorisé pour des procédures à la fois plus et moins contraignantes que celle de la révision. Par suite, doit être écarté le moyen tiré de ce que le maire d'Hénanbihen aurait commis une erreur de droit pour avoir considéré que le 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 était opposable à la date à laquelle il avait tacitement obtenu son permis d'aménager à raison de l'engagement d'une procédure de révision du plan local d'urbanisme communal.

6. Il résulte également des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 20 juillet 2023, notamment des différentes versions successivement abandonnées du texte de l'article 12 de la proposition de loi, que le législateur n'a pas soumis la faculté de sursis à statuer prévue par le nouveau 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, d'une part, à l'entrée en vigueur préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et/ou du schéma de cohérence territoriale modifiés pour intégrer l'objectif de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie antérieure ou, d'autre part, à l'entrée en vigueur de ces mêmes documents réglementaires avant que n'expirent les échéances respectivement fixées aux 1° et 6° du IV du même article.

7. Si les dispositions du 14° de ce IV imposent de motiver le risque de non-satisfaction des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers susceptibles d'être fixés dans le document d'urbanisme local au regard, soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard de ces objectifs, et que l'entrée en vigueur du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et/ou du schéma de cohérence territoriale, modifiés pour la déclinaison de l'objectif de réduction de consommation foncière fixé par la loi, contribue à l'appréciation d'un tel risque, ces mêmes dispositions n'interdisent pas pour autant à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme, pour former son appréciation, de tenir compte des documents préparatoires à

l'élaboration ou à la transformation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et/ou du schéma de cohérence territoriale, dès lors que ces documents préparatoires existent à la date de sa décision.

8. Par suite, doit être écarté le moyen tiré de ce que le maire d'Héanbihen aurait commis une erreur de droit en tenant notamment compte, pour l'application du 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, des orientations et objectifs prévus dans le document d'orientation et d'objectifs du projet de schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc arrêté le 16 février 2024.

9. Pour les mêmes motifs, doit être également écarté le moyen tiré de ce que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Bretagne n'aurait pas été modifié dans le délai fixé par le 1° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 pour intégrer les objectifs de réduction de moitié de la consommation foncière sur la première décennie 2021-2031, ce moyen manquant au demeurant en fait, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Bretagne ayant été modifié en ce sens par délibérations du conseil régional des 14, 15 et 16 février 2024, avant que n'expire, le 22 novembre suivant, le délai de trente mois fixé par la dernière version en vigueur du 1° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021.

10. Par ailleurs, il résulte des termes mêmes du 5° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 que le législateur a entendu définir la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés. Il suit de là, et notamment du critère d'effectivité prévu par le législateur, que seule la transformation concrète de l'occupation du sol, telle qu'elle est constatée dans les zones concernées, peut être regardée comme une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au sens du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, pour l'application du 14° du IV du même article.

11. Il n'est pas sérieusement contesté par M. B... que le terrain d'assiette de son projet de lotissement, sur la parcelle cadastrée section ZV n° 138, correspondait, à la date de l'obtention tacite du permis d'aménager, à une parcelle cultivée pour son entière superficie de 3,8 hectares. Ainsi, alors même qu'elle est entourée sur ses côtés Sud, Ouest et Nord, de zones urbanisées et bordée sur son côté Nord-Est d'une route départementale, cette parcelle de grande dimension devait être regardée comme un espace naturel, agricole et forestier qui n'était pas encore effectivement consommé à l'entrée de la période 2021-2031, sans qu'ait aucune incidence la circonstance que cette parcelle était classée en zone à urbaniser 1AU5 par le plan local d'urbanisme d'Héanbihen alors encore en vigueur.

12. En outre, l'appréciation du risque de non-satisfaction des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers susceptibles d'être fixés dans un plan local d'urbanisme ne se confondant pas avec celle de la compatibilité de l'opération projetée avec les orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale, M. B... ne saurait utilement se borner à déduire l'absence d'un tel risque de l'absence d'incompatibilité de son projet avec le projet arrêté du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc.

13. Il ressort des pièces du dossier que la commune d'Héanbihen est une commune rurale de la communauté d'agglomération Lamballe Terre & Mer, classée avec sept autres communes par le projet arrêté de schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc au sein d'un « secteur rural Est » correspondant à la deuxième couronne de l'Est de l'agglomération de Lamballe. Le projet arrêté de ce schéma n'y identifie, pour la période 2021-2031, qu'un besoin en logements de seulement 330 résidences principales dont 35 % de la production est attendue en

renouvellement urbain, soit un maximum de 215 logements attendus en extension urbaine avec un objectif de consommation foncière maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'onze hectares, soit une densité moyenne minimale des extensions d'un peu plus de vingt logements par hectare. Le même projet arrêté de schéma de cohérence territoriale n'a pas identifié de pôle urbain principal au sein du secteur rural Est pouvant justifier l'attribution de l'essentiel de la consommation foncière autorisée à l'une seulement des huit communes de ce secteur.

14. Or, il est constant qu'à la date du permis d'aménager tacite, le maire d'Hénanbihen avait déjà accordé à la commune, par un arrêté du 5 juin 2023, un permis d'aménager un lotissement, en 45 lots destinés à la production d'un total de 51 à 57 logements, d'un terrain vierge d'une superficie d'un peu plus de trois hectares au Sud du bourg communal. La réalisation de ce seul projet emportera la consommation de trois hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers et entamera un peu plus d'un quart du montant total de consommation envisagé et du nombre de logements attendus en extension urbaine sur le secteur rural Est par le projet arrêté de schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc, pour une densité moyenne de dix-sept à dix-neuf logements par hectare, inférieure à l'objectif de densité prévue par ce même document d'urbanisme. La réalisation du projet de M. B... en plus de celui de la commune entraînerait ainsi la consommation, sur le seul territoire de la commune d'Hénanbihen et pour la période 2021-2031, d'un total de 6,8 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers, soit plus de 60 % de l'enveloppe totale accordée par le schéma de cohérence territoriale aux huit communes du secteur rural Est et plus de la moitié des logements attendus dans ce secteur en extension urbaine pour une densité encore moindre de seize à dix-sept logements par hectare. Si l'analyse de ces seules données ne suffit pas à considérer une incompatibilité du projet de M. B... avec le futur schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc, eu égard à l'absence de données relatives aux consommations foncières effectivement réalisées et/ou autorisées sur le territoire des sept autres communes du secteur concerné, elles suffisent toutefois à considérer que les capacités résiduelles de consommation foncière de la commune d'Hénanbihen étaient très faibles sinon nulles à la date du permis d'aménager tacite et que l'ampleur du projet porté par M. B... était manifestement de nature à dépasser cette capacité résiduelle. Partant, c'est à bon droit que le maire d'Hénanbihen a considéré qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation en n'ayant pas sursis à statuer sur la demande de permis d'aménager de M. B... en application du 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 et que le permis d'aménager tacite ainsi illégalement obtenu devait être retiré.

15. Il résulte de l'instruction que le maire d'Hénanbihen aurait pris la même décision de retrait en se fondant uniquement sur ce motif. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité du second motif de l'arrêté contesté peut être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le sursis à statuer :

16. Pour les mêmes motifs que ceux retenus aux points 5 à 14, doit être écarté le moyen tiré de ce que le maire d'Hénanbihen aurait fait une inexacte application du 14° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 en sursoyant à statuer sur sa demande de permis d'aménager dans l'attente de l'approbation du futur plan local d'urbanisme communal.

17. Il résulte également de l'instruction que le maire d'Hénanbihen aurait pris la même décision de sursis en se fondant uniquement sur ce motif. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité du second motif de l'arrêté contesté, à supposer qu'il se rapporte à la décision de sursis, peut être écarté comme inopérant.

18. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 17 juin 2024 par lequel le maire d'Héanbihen a retiré le permis d'aménager tacite dont il bénéficiait et sursis à statuer sur sa demande de permis d'aménager.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution. Par conséquent, les conclusions à fins d'injonction présentées par M. B... doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune d'Héanbihen, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à M. B... la somme que celui-ci réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B... une somme de 1 500 euros à verser à la commune d'Héanbihen au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : M. B... versera à la commune d'Héanbihen la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B... et à la commune d'Héanbihen.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2026 à laquelle siégeaient :

M. Tronel, président,
M. Desbourdes, premier conseiller,
Mme Villebesseix, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 avril 2026.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

W. Desbourdes

N. Tronel

La greffière,

signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor 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.