

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2002069

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU LITTORAL 22

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Bozzi
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{re} chambre)

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 6 mai 2022
Décision du 20 mai 2022

68-03-03-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et quatre mémoires, enregistrés le 15 mai 2020 et les 19 janvier, 10 mars, 28 juillet et 10 août 2021, la Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et du Littoral 22 (FAPEL22) demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 septembre 2019 par lequel le maire de Saint-Cast-le-Guildo a accordé à la commune un permis de construire pour la construction du local de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) situé au lieudit « Port d'Armor » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Cast-le-Guildo le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son objet statutaire lui donne un intérêt pour agir ;
- sa présidente a qualité pour agir ;
- l'arrêté méconnaît l'autorité de la chose jugée : le plan d'occupation des sols a été annulé par jugements du 1^{er} juin 2012 et du 6 février 2015 et le projet litigieux méconnaît les dispositions légalement applicables ;
- il méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : le terre-plein de Canevez où doit s'implanter la construction litigieuse se trouve dans la bande des 100 mètres, revêt un caractère naturel et le projet ne peut bénéficier de la dérogation de l'article L. 121-17 du même code dès lors qu'il ne nécessite pas la proximité immédiate de l'eau, eu égard aux surfaces dédiées à la création de dortoirs, de lieux de restauration, de vestiaires et de sanitaires, et si la SNSM a une activité d'intérêt général, elle ne peut être reconnue comme un service public ;

- il méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation n'étant pas en continuité d'une urbanisation existante.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 27 août 2020 et le 3 février 2021, la commune de Saint-Cast-le-Guildo, représentée par le cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la FAPEL22 le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable comme tardive : le permis de construire a été affiché sur le terrain à compter du 19 septembre 2019 de manière continue pendant deux mois ainsi qu'en atteste un constat d'huissier et la requête en annulation n'a été enregistrée que le 15 mai 2020 au-delà du délai de recours contentieux ; la circonstance que l'affichage sur le terrain n'aurait pas été maintenu jusqu'à l'achèvement du chantier est indifférente ; l'affichage est au demeurant toujours en place ;

- l'objet statutaire de la FAPEL22 est trop large et imprécis pour lui donner intérêt à agir que ce soit au niveau matériel ou au niveau de son périmètre d'intervention géographique ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un courrier du 18 janvier 2020, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que les dispositions des articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables s'agissant d'un projet de nature à entrer dans les prévisions de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en date des 9 février et 20 mars 2022, la FAPEL22 a produit des observations en réponse au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal n° 2002070 du 5 juin 2020 ;
- la décision N° 441349 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2020 ;
- le jugement n° 2002281 du 23 décembre 2021.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- l'arrêté du 16 novembre 2018 portant renouvellement de l'agrément national de sécurité civile pour la Société nationale de sauvetage en mer ;
- 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. Bozzi,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de M. Tenesson, représentant la FAPEL22, et de Me Hauuy, du cabinet Coudray, représentant la commune de Saint-Cast-le-Guildo.

Une note en délibéré, enregistrée le 9 mai 2022, a été présentée par la FAPEL22.

Considérant ce qui suit :

1. Le 7 mai 2019, la commune de Saint-Cast-le-Guildo a présenté pour elle-même une demande de permis de construire une maison de sauvetage située au terre-plein de Canevez sur le site de « Port d'Armor ». Conformément aux dispositions de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme, le projet a été soumis à une enquête publique qui s'est tenue du 18 juin au 19 juillet 2019. Le 16 septembre 2019, le maire de la commune de Saint-Cast-le-Guildo a accordé l'autorisation sollicitée. La FAPEL22 demande l'annulation de cette décision. Cette requête était assortie d'une requête en référé tendant à ce que soit ordonnée la suspension de l'exécution de ce permis de construire en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Cette demande a été rejetée par une ordonnance n° 2002070 du juge des référés du 5 juin 2020 qui a été annulée à l'issue d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat ayant cependant également rejeté la requête en référé suspension de l'association par une décision N° 441349 du 23 décembre 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée :

2. Aux termes de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme : « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet* ».

3. La FAPEL22 entend soulever un moyen tiré de l'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme, lequel ne pouvait classer, selon elle, le secteur en zone UP ainsi que cela aurait été jugé dans plusieurs décisions juridictionnelles du tribunal et de la cour administrative d'appel de Nantes relatives au secteur de Canevez.

4. Toutefois, le jugement n° 1203540 du tribunal du 6 février 2015 et l'arrêt n° 12NT02230 de la cour administrative d'appel du 23 décembre 2014, notamment, ne concernent que les modifications du plan d'occupation des sols de Saint-Cast-le-Guildo et sont ainsi sans influence sur le permis attaqué, lequel a été accordé sur le fondement du plan local d'urbanisme. La fédération requérante ne démontre pas que de telles dispositions ayant fait l'objet d'une annulation auraient été reprises dans des termes identiques dans le plan local d'urbanisme et trouveraient à s'appliquer au secteur d'implantation du projet.

5. Par ailleurs, d'une part, les dispositions du plan local d'urbanisme en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation en litige n'autorisent dans les zones UP 6 et UP 7 correspondant au secteur d'implantation du projet que « *les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, au sens du 2ème alinéa de l'article L.146-4-III du code de l'urbanisme (...)* ». Il en résulte que les motifs d'illégalité retenus dans les décisions juridictionnelles précédentes, relatives au plan d'occupation des sols de la commune, sont étrangers aux règles désormais applicables au projet en cause issues du plan local d'urbanisme.

6. D'autre part, la fédération requérante ne mentionne pas les règles qui devraient être regardées comme étant remises en vigueur et en quoi le projet en litige les méconnaîtrait. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme :

7. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (...)* ». Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 121-17 du même code : « *L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

8. Aux termes du règlement du plan local d'urbanisme de Saint-Cast-le-Guildo, sont autorisées en secteur UP6 et UP 7 « *- les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, au sens du 2^{ème} alinéa de l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables* ».

9. Aux termes de l'article L. 742-8 du code de la sécurité intérieure : « *L'Etat coordonne la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer.* ». Aux termes de l'article L. 742-9 du même code : « *Les organismes de secours et de sauvetage en mer sont agréés par l'autorité administrative.* ». Aux termes de l'article R. 742-7 de ce code : « *Pour l'exercice de ses responsabilités définies à l'article R. * 742-4, le préfet maritime dispose du concours des moyens navals et aériens relevant des ministres chargés de la défense, de la sécurité civile, des douanes et de la mer ainsi que des moyens d'intervention des organismes de secours et de sauvetage agréés par l'Etat, dans les conditions prévues à l'article R. 742-13 (...)* ». Enfin, aux termes de l'arrêté du 16 novembre 2018 portant renouvellement de l'agrément national de sécurité civile pour la Société nationale de sauvetage en mer : « *La Société nationale de sauvetage en mer est agréée pour une durée de trois ans pour les missions de sécurité civile* ».

10. En l'espèce, il est constant que l'emprise du bâtiment est située en bordure d'un parc de stationnement gravillonné, à proximité immédiate du port de Saint-Cast-le-Guildo et dans la bande des 100 mètres mentionnée par les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme. Les deux constructions les plus proches, affectées à des activités à caractère maritime, sont situées à une quarantaine de mètres au nord et le bâtiment envisagé se trouve à une cinquantaine de mètres d'un immeuble collectif de plusieurs dizaines de logements, dit « immeuble de la capitainerie », faisant face au port et à une distance équivalente du bâtiment d'accueil du port de pêche. Le premier de ces deux bâtiments est lui-même distant de plus de 70 mètres des habitations et commerces disposés le long ou en retrait de la rue du Port Jacquet. Le projet est en outre distant de plus de 150 mètres des premières maisons du quartier du Sémaphore qui constitue l'extrémité la plus dense au nord de l'agglomération et dont le projet est séparé par une étendue de landes recouvrant un promontoire au caractère naturel prédominant malgré la présence d'un parking d'une soixantaine de places. Il s'ensuit que l'emprise du projet ne peut être regardée comme étant située dans un espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

11. Par ailleurs, il ressort de la demande de permis de construire que le projet consiste en la réalisation sur le site du Port d'Armor au terre-plein de Canevez, d'une maison de sauvetage comportant une base de vie pour les sauveteurs dotée également d'un sanitaire et d'une infirmerie accessibles au public, d'une zone vestiaire ainsi que d'une zone destinée au stockage du matériel d'intervention (bateau semi-rigide), les aménagements occupant une surface de plancher de 244,22 m². En outre, les locaux sont composés de deux dortoirs d'une surface totale d'environ 20 m², pour les personnes affectées à des astreintes nocturnes, d'un local d'habillement de 15 m², d'une salle de commandement de 27 m² destinée à assurer la coordination des actions de sauvetage et permettant d'accueillir des services médicaux, d'un espace de détente pour les sauveteurs de 25 m², d'une salle d'infirmerie de 20 m², de deux ensembles de vestiaires et sanitaires pour hommes et femmes, chacun d'une surface de 30 m² et d'un garage de 45 m² dédié à l'entreposage d'un bateau semi-rigide d'intervention, du matériel de plongée et de barrière anti-pollution, le reliquat mineur de surface étant prévu pour des locaux techniques divers.

12. Or, il résulte notamment des dispositions précitées du code de la sécurité intérieure que le sauvetage en mer doit être regardé comme une mission de service public et les organismes agréés pour l'exercice de cette mission, telle que la Société nationale de sauvetage en mer, concourent à la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer.

13. Par suite, le projet, en tant qu'il consiste à réaliser une « maison de sauvetage » dont les locaux décrits dans la demande de permis de construire sont affectés à l'usage exclusif de la SNSM, aucune utilisation étrangère à cette activité n'étant mentionnée, et donc pour l'essentiel à des missions de sauvetage en mer exigeant la proximité immédiate de l'eau compte tenu de la nécessaire réactivité requise pour ces interventions, entre dans la catégorie des dérogations prévues par les dispositions de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme en ce qui concerne les installations nécessaires à des services publics. Ce moyen doit ainsi être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

14. La FAPEL22 prétend que l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme serait méconnu dès lors que le terrain d'assiette du projet correspondant à la parcelle cadastrée section AC n° 745 ne se situerait pas en continuité de l'urbanisation. En défense, la commune fait valoir que le moyen est inopérant dès lors que l'emprise du projet est exclusivement soumise aux dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

15. 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. (...) »*. Le III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 prévoit que : *« Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et*

installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées 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, dans les secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi ».

16. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes littorales, ne peuvent être autorisées que les constructions réalisées en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions ou, sous certaines conditions, au sein des secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, se distinguant 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. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages ou de ces secteurs déjà urbanisés. Enfin, 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.

17. Ainsi qu'il a été dit au point 11, il ressort des pièces de la demande de permis de construire que les locaux envisagés sont composés de deux dortoirs d'une surface totale d'environ 20 m², pour les personnes affectées à des astreintes nocturnes, d'un local d'habillement de 15 m², d'une salle de commandement de 27 m² destinée à assurer la coordination des actions de sauvetage et permettant d'accueillir des services médicaux, d'un espace de détente pour les sauveteurs de 25 m², d'une salle d'infirmerie de 20 m², de deux ensembles de vestiaires et sanitaires pour hommes et femmes, chacun d'une surface de 30 m² et d'un garage de 45 m² dédié à l'entreposage d'un bateau semi-rigide d'intervention, du matériel de plongée et de barrière anti-pollution, le reliquat mineur de surface étant prévu pour des locaux techniques divers. La surface de plancher totale est d'environ 244 m².

18. En premier lieu, il ne résulte pas des dispositions précitées que seules seraient applicables, dans la bande littorale de 100 mètres, les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, à l'exclusion de celles de l'article L. 121-8 du même code.

19. En second lieu, la zone d'implantation du projet est un secteur dédié aux activités portuaires. Le terrain d'assiette de la construction litigieuse est bordé sur ses côtés nord, est et sud par un vaste espace consacré au stationnement et, à l'ouest par la voie publique, au-delà de laquelle se trouve un vaste espace naturel classé en zone Nr du plan local d'urbanisme, mais aussi, plus au sud-ouest, l'immeuble collectif dit « immeuble de la capitainerie » de cinq niveaux déjà mentionné, qui a été considéré par la cour administrative d'appel de Nantes dans son arrêt n° 12NT02230 du 23 décembre 2014 comme étant situé dans un secteur urbanisé au sens du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Cet immeuble n'est distant que de 50 mètres du projet de l'autre côté de la voie et assure ainsi, au regard de l'ensemble de l'environnement du secteur, la continuité entre l'agglomération de Saint-Cast-le-Guildo, dont il fait partie, et le terrain d'assiette du projet.

20. Le projet peut être ainsi regardé comme étant situé en continuité d'un secteur caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

21. Enfin, aux termes de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code, lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative.* ».

22. Le moyen tiré de la nullité de la convention de mission de service public de surveillance des baignades conclue entre la commune et la SNSM a été invoqué par la FAPEL22 pour la première fois, ainsi qu'elle le fait elle-même valoir, dans son mémoire enregistré au greffe du tribunal le 10 août 2021, soit plus deux mois après la communication faite le 27 août 2020, du premier mémoire en défense de la commune de Saint-Cast-le-Guildo. Dès lors, ce moyen nouveau doit être écarté comme irrecevable en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme précité.

23. En tout état de cause, la décision en litige étant le permis de construire sollicité et obtenu le 16 septembre 2019 par la commune de Saint-Cast-le-Guildo pour la construction du local de la SNSM, le moyen tiré de la nullité de la convention de mission de service public de surveillance des baignades conclue ultérieurement entre la commune et la SNSM, à le supposer même établi, est sans influence sur la légalité de la décision attaquée.

24. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la commune, que les conclusions à fin d'annulation présentées par la FAPEL22 doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Saint-Cast-le-Guildo, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la FAPEL22 une somme que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

26. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la FAPEL22 le paiement d'une somme de 400 euros à verser à la commune de Saint-Cast-le-Guildo 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 la FAPEL22 est rejetée.

Article 2 : La FAPEL22 versera à la commune de Saint-Cast-le-Guildo la somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et du Littoral 22 et à la commune de Saint-Cast-le-Guildo.

Délibéré après l'audience du 6 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Bozzi, premier conseiller,
Mme René, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mai 2022.

Le rapporteur,

signé

F. Bozzi

Le président,

signé

C. Radureau

Le greffier,

signé

N. Josserand

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.