

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2101076

M. G.

Mme Catherine René
Rapporteure

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 14 janvier 2022
Décision du 28 janvier 2022

68-02-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 1^{er} mars et 7 juillet 2021, M. G., représenté par Me Saout, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 31 juillet 2020 par lequel le maire de la commune de V. a délivré à Mme R. un permis d'aménager pour la réalisation de sept lots sur un terrain situé au lieu-dit F. sur le territoire de cette commune, ainsi que la décision du 22 décembre 2020 rejetant son recours gracieux ;

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

Il soutient que :

- il justifie de son intérêt à agir ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 121-13 du même code ;
- il est entaché d'une erreur de droit dès lors que le permis d'aménager en litige et la décision de non opposition à déclaration préalable n° DP 029 078 20 xxxx également délivrée à Mme R. pour la destruction partielle du talus nord de la parcelle cadastrée section A n° nnn portent sur un projet immobilier indivisible qui aurait dû faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme unique ;
- il méconnaît les dispositions de l'article III-1 des dispositions générales du plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de L.D.V. ;
- il méconnaît les dispositions du point B de l'article UHC I-1 du règlement du même plan ;
- il méconnaît les dispositions du point A de l'article UHC III-1 du même règlement ;

- il est illégal par voie d'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de L.D.V. en raison de l'incompatibilité de ce dernier avec le document d'orientations et d'objectif du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest qui prévoit de limiter l'urbanisation du village de T. en densifiant son enveloppe urbaine sans l'étendre.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 6 mai et 19 juillet 2021, la commune de V., représentée par la SELARL Le Roy, Gourvenec, Prieur, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. G. le versement de la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, à défaut pour M. G. de justifier de son intérêt à agir ;
- le moyen, soulevé par M. G. par la voie de l'exception, tiré de l'illégalité du plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de L.D.V. en raison de son incompatibilité avec le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest, est irrecevable en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme ;
- aucun des moyens soulevés par le requérant n'est fondé.

La requête a été communiquée à Mme R. qui 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 René,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Saout, représentant M. G., et de Me Le Baron, représentant la commune de V..

Une note en délibéré présentée pour M. G. a été enregistrée le 19 janvier 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Le 10 octobre 2018, Mme R. a déposé une demande de permis d'aménager sept lots à bâtir sur les parcelles cadastrées section I n^{os} nnn et iii situées au lieu-dit F. sur le territoire de la commune de V.. Par un arrêté du 4 janvier 2019, le maire de cette commune a sursis à statuer sur cette demande en raison de l'élaboration en cours du plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de L.D.V.. A la suite de l'approbation de ce plan le 28 février 2020, Mme R. a confirmé sa demande par courrier du 11 juin 2020. Par un arrêté du 31 juillet 2020, le maire de la commune de V. a délivré le permis d'aménager sollicité. Par courrier du 28 octobre 2020, M. G. a présenté un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté, qui a été rejeté le 22 décembre 2020. Par un arrêté du 6 mai 2021, le maire de la commune de V. a délivré à Mme R. un permis d'aménager modificatif. Par la présente requête, M. G. demande l'annulation de ces deux décisions.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de V. :

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

3. Il ressort des pièces du dossier que M. G., qui justifie de sa qualité de propriétaire par la production de son avis de taxes foncières pour l'année 2020, réside dans une maison d'habitation implantée sur un terrain contigu au terrain d'assiette du projet contesté et rend compte dans sa requête de la nature, de l'importance et de la localisation de ce projet. Ainsi qu'il le fait valoir, l'opération d'aménagement projetée de sept lots à bâtir dont cinq seront situés le long de sa propriété est, par sa localisation et sa consistance, susceptible d'affecter directement les conditions de jouissance de son bien, notamment en particulier de son impact visuel. Dans ces conditions, le requérant justifie de son intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme et la fin de non-recevoir opposée à ce titre par la commune de V. doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes du point B de l'article UHC I-1 du règlement du même plan local d'urbanisme intercommunal de L.D.V. approuvé le 28 février 2020 : « (...) *B. Urbanisation dans les secteurs déjà urbanisés et les villages "densifiables" identifiés dans le SCOT du Pays de Brest, seules sont admises les opérations et les constructions de densification au sein de la zone urbanisée existante. Les opérations et les constructions pouvant être qualifiées d'extension urbaine ne sont pas autorisées (...)* ».

5. Le secteur de T., sur le territoire de la commune de V., est identifié par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest approuvé le 19 décembre 2018 comme un village « *pouvant se densifier sans extension* ». Ce secteur comporte plus d'une centaine de constructions implantées le long de plusieurs voies structurantes, en particulier la route du K. et le chemin de W. S'il comprend plusieurs lieux-dits, notamment les lieux-dits de F. et de J., ces derniers forment avec la centralité de T. une zone urbanisée homogène caractérisée, dans son ensemble, par un nombre et une densité significatifs de constructions qui regroupent, selon la commune de V. qui n'est pas contredite sur ce point, environ un tiers de la population communale. Le lieu-dit de F., qui comprend une trentaine de constructions, peut être regardé comme intégré au secteur de T. dont il n'est séparé par aucune coupure d'urbanisation, tout comme le lieu-dit de J. comprenant une vingtaine de constructions. Cependant, alors même que les parcelles d'assiette du projet se situent entre ces deux lieux-dits, elles ne peuvent pour autant être regardées comme intégrées dans cette zone urbanisée dès lors que si ce terrain est bordé, de

part et d'autre, par des parcelles construites, il n'est lui-même pas construit et il présente une superficie importante de 7 093 m² qui s'ouvre, au nord, sur un très vaste espace naturel et agricole. Dans ces conditions, le projet d'aménagement d'un lotissement de sept lots sur ce terrain ne correspond pas à une opération de densification au sein du secteur de T. identifié par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest comme un village « *pouvant se densifier sans extension* » mais constitue une extension de l'urbanisation de la zone urbanisée existante interdite par les dispositions précitées du point B de l'article UHC I-1 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal. Il s'ensuit que M. G. est fondé à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaît ces dispositions.

6. En second lieu, en vertu d'un principe général, il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal. Ce principe trouve à s'appliquer, en l'absence même de toute décision juridictionnelle qui en aurait prononcé l'annulation ou les aurait déclarées illégales, lorsque les dispositions d'un document d'urbanisme, ou certaines d'entre elles si elles en sont divisibles, sont entachées d'illégalité, sauf si cette illégalité résulte de vices de forme ou de procédure qui ne peuvent plus être invoqués par voie d'exception en vertu de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions doivent ainsi être écartées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, par l'autorité chargée de délivrer des certificats d'urbanisme ou des autorisations d'utilisation ou d'occupation des sols, qui doit alors se fonder, pour statuer sur les demandes dont elle est saisie, sur les dispositions pertinentes du document immédiatement antérieur ou, dans le cas où celles-ci seraient elles-mêmes affectées d'une illégalité dont la nature ferait obstacle à ce qu'il en soit fait application, sur le document encore antérieur ou, à défaut, sur les règles générales fixées par les articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme.

7. Aux termes de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme : « *En dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination :*
a) *A favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés ; / b) A compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée ou comportant des équipements spéciaux importants, ainsi que des périmètres d'aménagements fonciers et hydrauliques ; / c) A compromettre la mise en valeur des substances visées à l'article 2 du code minier ou des matériaux de carrières inclus dans les zones définies aux articles 109 et suivants du même code. ».*

8. Le terrain d'assiette du projet se situe en zone UHc du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de L.D.V. approuvé le 28 février 2020. M. G. se prévaut de l'illégalité de ce plan en raison de l'incompatibilité du périmètre retenu pour le classement du secteur de T. en zone UHc avec le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest qui prévoit de limiter l'urbanisation du village de T. en densifiant son enveloppe urbaine sans l'étendre.

9. 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. ».* La commune de V. soutient que le moyen tiré de l'incompatibilité du plan

local d'urbanisme intercommunal de L.D.V. avec le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest est irrecevable en application de ces dispositions. Toutefois, le premier mémoire en défense de la commune a été adressé le 6 mai 2021 au conseil de M. G. qui en a pris connaissance le lendemain et le moyen en cause a été soulevé pour la première fois dans le mémoire du requérant enregistré au greffe du tribunal le 7 juillet suivant, soit avant l'expiration du délai franc de deux mois prévu par l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme. La fin de non-recevoir opposée par la commune de V. doit dès lors être écartée.

10. Ainsi qu'il a été dit au point 5 du présent jugement, si la zone urbanisée du T. comprend, outre la centralité du T., les lieux-dits qui se trouvent dans son prolongement, le terrain d'assiette du projet contesté ne peut en revanche être regardé comme étant intégré dans la partie urbanisée de ce secteur. M. G. est dès lors fondé à soutenir que son classement en zone UHc est incompatible avec le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest. Dans ces conditions, le maire de la commune de V., qui ne pouvait appliquer un règlement illégal ainsi qu'il résulte du point précédent, aurait dû, pour instruire la demande de permis d'aménager déposée par Mme R., écarter les dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal de L.D.V. approuvé le 28 février 2020. Dès lors que le document immédiatement antérieur, à savoir le plan local d'urbanisme de la commune de V., était lui-même illégal en ce qu'il classait ce terrain en zone UC, tout comme le plan d'occupation des sols de cette commune précédemment applicable qui le classait en zone INAb2 autorisant des constructions, le maire aurait dû faire application des règles générales fixées par les articles L. 111-1 et suivants, ainsi que par les articles R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme. M. G. invoque à cet égard la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme précité qui prohibe les constructions en dehors des parties urbanisées de la commune. Or, pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être énoncés, le terrain d'assiette du projet ne peut être regardé comme étant situé au sein des parties actuellement urbanisées de la commune de V.. Ainsi, et alors que la commune ne se prévaut d'aucune des exceptions prévues par les dispositions de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme, le permis d'aménager en litige a également méconnu ces dispositions.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué.

12. Les vices mentionnés aux points 5 et 10 du présent jugement ne sont pas régularisables par la délivrance d'un permis d'aménager modificatif. Il n'y a dès lors lieu de faire application ni des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, ni de celles de l'article L. 600-5-1 du même code.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. G. est fondé à solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué du maire de la commune de V. du 31 juillet 2020 ainsi que, par voie de conséquence, de la décision du 22 décembre 2020 rejetant son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de V. le versement à M. G. de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

15. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce que le requérant, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de V. la somme qu'elle sollicite au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du maire de la commune de V. du 31 juillet 2020 et la décision du 22 décembre 2020 rejetant le recours gracieux de M. G. sont annulés.

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

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de V. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. G., à la commune de V. et à Mme R..

Copie en sera également transmise au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Brest en application de l'article R. 751-10 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 14 janvier 2022 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
Mme Plumerault, première conseillère,
Mme René, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 janvier 2022.

La rapporteure,

signé

C. René

Le président,

signé

C. Radureau

Le greffier,

signé

N. Josserand

La République mande et ordonne au préfet du Finistère 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.