

## Erwan LE CORNEC

Avocat au barreau de Quimper  
Spécialiste en droit public, droit de l'environnement & droit de l'urbanisme  
Toque 39

- D.E.A. de droit public
- D.E.A. de droit de l'environnement
- D.E.S.S. Aménagement, urbanisme, environnement, collectivités locales
- Docteur en droit public (Univ. de Paris I Panthéon-Sorbonne)
- Maître de conférences en droit public (Univ. de Bretagne Occidentale)

29 rue Henri Barbusse  
BP 21203  
29102 QUIMPER CEDEX

☎ : 06 89 25 38 21 📠 : 09 70 06 24 90

@ : [erwan.lecornec@wanadoo.fr](mailto:erwan.lecornec@wanadoo.fr)  
<http://www.erwan-lecornec-avocat.fr>

Quimper, le 25 février 2020

Monsieur le président de la Cour administrative d'appel de  
Nantes

### Transmission par Telerecours

#### Objet : Affaire n°19NT03333

Association « Qualité de la Vie à Larmor-Baden » (AQVLB) c./ Commune de Larmor-Baden et AFUL  
de Pen en Toul

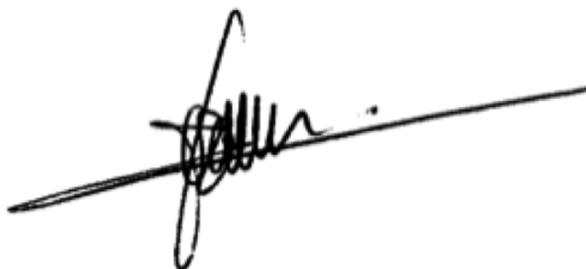
Monsieur le Président,

Pour l'AQVLB, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un mémoire récapitulatif dans cette affaire  
accompagné de quatre pièces nouvelles (PJ 9 à 13).

La pièce n°10 est constituée de plusieurs vidéos prises depuis un drone. En raison de leur poids  
(plusieurs gigaoctets), il n'est pas possible de les transmettre par Telerecours, mais seulement par  
courrier postal sur une clé USB, conformément à l'article R.412-2 du CJA

Cette clé USB a été envoyée par LRAR n°1A14760017772.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



# MÉMOIRE RÉCAPITULATIF D'APPEL

## POUR

L'Association « Qualité de la Vie à Larmor-Baden »  
Dont le siège se trouve 26 rue du Moulin  
56870 LARMOR-BADEN

Ayant pour avocat :  
Maître Erwan LE CORNEC  
Avocat au Barreau de Quimper  
29 rue Henri Barbusse  
BP 21203  
29102 QUIMPER CEDEX

*DEMANDERESSE*

## CONTRE

La commune de Larmor-Baden  
Représentée par son maire en exercice, M. Denis BERTHOLOM  
Place de l'Église  
56870 LARMOR-BADEN

*DÉFENDEUR*

L'Association Foncière Urbaine Libre (AFUL) de Pen en Toul  
Représentée par M. Denis BERTHOLOM  
Ayant son siège en mairie de Larmor-Baden  
56870 LARMOR-BADEN

*OBSERVATRICE*

Ayant pour avocat :  
Maître Charles DONIAS  
Avocat au Barreau de Rennes

## OBJET :

- Annulation du jugement du Tribunal administratif de Rennes du 14 juin 2019 n°17-02442 rejetant la requête tendant à l'annulation d'un permis d'aménager délivré par le maire de la commune de LARMOR-BADEN à l'AFUL de Pen en Toul le 25 mars 2017
- Annulation du permis d'aménager délivré par le maire de la commune de LARMOR-BADEN à l'AFUL de Pen en Toul le 25 mars 2017 ;

PIÈCES JOINTES : **13** suivant bordereau (dont 5 nouvelles annexées au présent mémoire)

---

La requérante a l'honneur d'exposer à  
*La Cour administrative d'appel de Nantes*  
ce qui suit...

# 1) FAITS

1.- Depuis les années 1990, l'AQVLB veille au développement harmonieux de la commune de Larmor-Baden, dans le respect de l'environnement et de la loi-littoral.

Dès ces années, elle a engagé de nombreux contentieux contre des projets d'urbanisation du secteur du Moulin, contentieux bien connus du tribunal de céans, qu'elle a tous gagnés.

Voir notamment les affaires n°93NT01079, n°04NT01347 (**PJ 13**) et, devant le Conseil d'État, les affaires n°133084, sans compter de nombreux jugements du Tribunal administratif de Rennes non frappés d'appel.

2.- Après des années de pause, la commune a décidé de relancer les mêmes projets d'urbanisation qu'il y a 20 ans.

Ainsi, par arrêté du 25 mars 2017 (**PJ 1**), l'adjoint à l'urbanisme, M.Yannick FAVÉ, a délivré au nom de la commune un permis d'aménager à l'Association Foncière Urbaine Libre (AFUL) de Pen en Toul suite à une demande déposée par l'AFUL le 28 décembre 2016.

L'opération consiste à viabiliser 20 terrains à bâtir sur une emprise foncière de 18593 m<sup>2</sup>, terrains actuellement cadastrés AC 33, 34, 582, 583 et 747P.

3.- La totalité du terrain se trouve classé en zone UCa au POS de la commune (**PJ 2**), puisque la commune ne s'est jamais dotée d'un PLU avant la caducité de son POS acquise au 27 mars 2017 (le permis d'aménager à été délivré deux jours avant cette caducité).

Ce classement n'a jamais changé depuis les années 1980 et c'est d'ailleurs sur le fondement juridique de ce classement UCa que toutes les autorisations de construire avaient par le passé été accordées pour le même projet, et annulées par le juge administratif.

Le terrain du projet se trouve en particulier dans le site inscrit du Golfe du Morbihan. Ce terrain est resté en l'état naturel depuis toujours : il s'agit de pré avec une vue donnant sur le marais de Pen en Toul classé au titre des sites et de Natura 2000 (et pas seulement inscrit).

4.- L'AFUL demanderesse du permis d'aménager, qui a son siège en mairie de Larmor-Baden, a en réalité été créée par la commune de Larmor-Baden (JO du 25 juillet 2015, annexe, n°20) et a pour représentant le maire de la commune lui-même, M. Denis BERTHOLOM.

Cette AFUL a été créée alors que la commune de Larmor-Baden est propriétaire de la totalité des terrains sur l'emprise de laquelle l'opération d'aménagement est prévue. L'AFUL recouvre très exactement le périmètre de l'emprise foncière (parcelles AC 33, 34, 582, 583 et 747P).

5.- Le permis d'aménager du 25 mars 2017 a été déféré à la censure du tribunal rennais sous le numéro 17-02442 (première chambre).

Par jugement du 14 juin 2019, le tribunal a rejeté la requête de l'association l'a condamnée à verser la somme de 400€ à la commune de Larmor-Baden (**PJ 8**).

Le jugement ainsi que l'autorisation contestée sont par conséquent déférés à la censure de la cour de céans par les moyens qui sont exposés ci-après.

## 2) DISCUSSION

### 2.2.1.- Sur la légalité externe de la décision attaquée

#### 2.2.1.0.- Sur le vice d'incompétence tenant à l'absence de délégation de signature ou de pouvoir exécutoire au bénéfice de M.Yannick FAVÉ, signataire de l'acte attaqué

6.- Le permis d'aménager a été accordé par le 2<sup>ème</sup> adjoint de la commune, M. Yannick FAVÉ.

7.- Si le maire de Larmor-Baden a pris un arrêté de délégation le 24 avril 2014 (pièce adverse n°3 en première instance), il n'est pas établi que, pour être exécutoire, cet arrêté ait fait l'objet d'une quelconque mesure de publicité requises par les textes en plus de sa transmission au préfet pour contrôle de légalité (le 5 mai 2014).

Ce moyen n'avait pas été invoqué en première instance et est fondé.

La condition de la publicité est en effet essentielle pour qu'un acte soumis à obligation de transmission, comme en l'espèce, soit exécutoire (article L.2131-1 du CGCT).

Devant le tribunal, la commune a versé aux débats une attestation établie par le maire affirmant que l'arrêté de délégation en question avait été affiché pendant deux mois en mairie (pièce adverse n°10 en première instance).

Un tel procédé ne peut que surprendre et, en tous les cas, cette attestation n'a strictement aucune valeur.

8.- En premier lieu, il est en effet surprenant que le maire, *qui est aussi le président de l'AFUL dont le permis d'aménager est contesté*, soit l'auteur de cette attestation.

Le bénéficiaire de l'autorisation se constitue ainsi ses propres preuves dans des conditions qu'il n'est pas possible de contrôler.

D'un point de vue moral, cela est choquant.

D'un point de vue légal, cela pose un premier problème : celui de l'impartialité de l'auteur de l'attestation.

M.BERTHOLOM, maire de la commune, ne peut en effet pas être impartial en signant une attestation destinée à sauver une autorisation d'urbanisme bénéficiant à une structure dont il est par ailleurs le président...

Ce vice d'impartialité entache d'illégalité l'attestation versée aux débats, illégalité dont les conséquences seront tirées plus loin.

Mais cela permet d'écarter aussi d'emblée cette attestation comme n'ayant aucune valeur probante.

9.- En second lieu, la jurisprudence récente a déjà donné lieu à l'examen du caractère probant de certificats établis dans de telles circonstances.

Dans un arrêt du 22 mars 2013, la cour de céans a écarté la validité d'un tel certificat administratif d'affichage « *ne constituant pas un mode normal de preuve* » ; mais surtout, la cour relève que ce certificat n'a pu être présenté par la mairie « *qu'à la suite d'une mesure d'instruction (...)* » (sic).

*« Considérant, toutefois, qu'il résulte des dispositions, alors en vigueur, de l'article R. 315-42 du code de l'urbanisme que, s'agissant de l'affichage en mairie et par extrait de l'autorisation de lotir, sa mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire apporte normalement la preuve de l'exécution de cette formalité ; qu'en réponse à une mesure d'instruction diligentée par la cour, la commune de l'Ile-de-Batz n'a pu produire un extrait de ce registre mentionnant l'affichage en mairie de l'arrêté du 21 juillet 2005, mais s'est bornée à présenter*

*un certificat administratif d'affichage en date du 8 janvier 2013 et selon lequel ce permis de lotir " a été affiché en mairie, sur le terrain et dans les panneaux d'affichage à compter du 25 juillet 2005 " ; que, néanmoins, ce certificat, qui ne constitue pas le mode normal de preuve, prévu par l'article R. 315-42 du code de l'urbanisme, de l'affichage en mairie d'une autorisation de lotir, ne peut, eu égard à la date à laquelle il a été établi et en l'absence de tout autre élément susceptible d'apporter la preuve de l'effectivité comme de la date de l'affichage en mairie de l'arrêté du 21 juillet 2005, être regardé comme probant, alors, en outre, qu'il n'a été présenté qu'à la suite d'une mesure d'instruction tendant à la production, le cas échéant, d'un extrait du registre chronologique mentionné ci-dessus et que M. C... fait valoir qu'il ne saurait, à lui seul, suffire à établir la preuve de l'affichage en mairie de cette autorisation de lotir ; que, par suite, l'affichage par extrait en mairie de cette autorisation de lotir à compter du 25 juillet 2005 ne peut être tenu pour établi ».*

Les certificats d'affichage de circonstance sont légions dans la pratique administrative, particulièrement lorsqu'ils sont produits à la suite d'une mesure de contrainte, qu'il s'agisse d'une mesure d'instruction décidée par la juridiction (arrêté précité) ou par une sommation d'huissier (même s'il s'agit plus, dans ce cas, d'une contrainte morale que juridique).

Mais, ici, s'il n'y a pas eu de contrainte, c'est bien sous la contrainte du présent contentieux, pour sauver l'autorisation attaquée que son maire a délivrée, que ce certificat a été produit par la commune.

Surtout, ce certificat d'affichage, procédé qui ne constitue absolument pas le mode habituel de preuve, a été établi le 17 janvier 2019 pour les besoins de la défense devant le justice administrative près de cinq ans après l'édition de l'arrêté de délégation du 24 avril...2014, de surcroît dans des conditions de totale partialité n'a strictement aucune valeur probante.

On se demande comment le maire peut encore se souvenir d'un tel affichage quand des centaines d'arrêtés ont été pris par lui depuis lors...

En réalité, cet affichage n'a jamais été affiché où que ce soit dans la mairie.

En tout état de cause, la valeur probante d'un tel certificat établi près de cinq ans après ce prétendu affichage est nulle.

10.- En troisième lieu, ce certificat mentionne seulement un « affichage » en mairie.

Cependant, un affichage n'est pas suffisant pour conférer une quelconque force exécutoire audit arrêté de délégation (et pas seulement pour ouvrir les délais de recours contentieux à l'encontre d'un tel acte administratif).

En effet, un arrêté de délégation doit, comme tout arrêté municipal, être publié au registre spécial prévu aux articles R.2122-7 et R.2122-9 combiné du CGCT.

Or, en l'état, le maire n'en a jamais apporté la preuve.

Dès lors, l'arrêté du maire du 24 avril 2014 donnant délégation à M. COUDRAY n'était pas exécutoire.

Le tribunal rennais commet donc une erreur de fait quand il écrit dans ses motifs (§4) que l'arrêté avait été « régulièrement publié».

11.- Puisque l'arrêté de délégation du 24 avril 2014 n'était pas exécutoire, l'adjoint délégataire était incompétent pour signer l'autorisation d'urbanisme attaquée :

- Par ex. : CE, 1er décembre 1993, Veillard, req. 128953, Rec. C.E. p. 588 :

*« Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L.122-29 du code des communes : "Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle" ;*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du maire de la commune de Melun, en date du 3 mai 1983, qui donnait délégation de signature et de pouvoir à M. X... pour tout ce qui concernait la circulation et le stationnement, n'a pas été affiché ; que si la commune de Melun soutient que l'arrêté de délégation a été publié dans la lettre d'information de la commune de Melun, supplément au Bulletin municipal, ce document ne mentionne ni la date de l'arrêté portant délégation, ni le contenu exact de l'arrêté ; que, dès lors cet arrêté qui n'a pas fait l'objet*

*d'une publication régulière, n'est pas entré en vigueur ; qu'ainsi, le requérant est fondé à soutenir que l'arrêté du 10 mars 1986, réglementant la circulation dans la rue de Seine, et signé par le maire-adjoint M. X... en vertu de sa délégation de signature, émane d'une autorité incompétente ».*

12.- Il n'est donc pas établi que l'adjoint au maire ait pris la décision attaquée en vertu d'une délégation de signature exécutoire.

Par voie de conséquence, l'arrêté attaqué a été signé par une autorité incompétente et doit être annulé.

#### 2.2.1.1.- Sur le non-respect par l'adjoint au maire de l'arrêté de délégation du maire du 24 avril 2014

13.- L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté de délégation pris par le maire le 24 avril 2014 prescrit que « *la signature par Monsieur Yannick FAVÉ des pièces et actes susvisés sera précédée de la formule suivante : « par délégation du maire ».* ».

Or, il apparaît sur l'arrêté de permis d'aménager attaqué que la signature de M.FAVÉ n'est pas précédée de cette mention :

LARMOR-BADEN, le 25-03-2017  
l'adjoint à l'urbanisme,  
Yannick FAVÉ



**est créatrice de taxes d'urbanisme dont le montant voi**

14.- Dans la mesure où cette mention était substantielle pour savoir si M. FAVÉ était bien titulaire de la délégation du maire (d'autant que les visas et les considérants de l'arrêté ne visent pas l'arrêté de délégation du maire du 24 avril 2014), cela entraîne l'incompétence du signataire du permis d'aménager attaqué.

En outre, l'administration est tenue au respect de ses propres actes. C'est l'application de l'adage « *patere legem quam ipse fecisti* ».

Contrairement à ce que le tribunal a jugé (§4), il s'agit d'un vice ayant une incidence essentielle sur les actes ultérieurement pris par le délégataire.

Le Conseil d'État a en effet assez récemment rappelé implicitement l'adage précédent qui s'impose à l'administration comme un élément du principe de la légalité administrative (il s'agit d'un principe général du droit) :

- CE, 8 novembre 2017, Société Transdev, n°412859 : en l'espèce, La personne publique n'a, certes, pas l'obligation de fixer un calendrier et les modalités de la négociation. Pour autant, elle doit respecter le calendrier et les modalités qu'elle fixe

Voir également :

- CE, 26 mars 1997, Commune de Sceau, n°129943
- CAA Bordeaux, 21 juin 2012, X c/ Commune de Fougax-et-Barrineuf, n°11BX00797

15.- En outre, il est connu que depuis longtemps, les actes individuels pris par une autorité doivent respecter les actes réglementaires pris par cette même autorité :

- CE, 28 novembre 1930, Aubanel, rec. p. 995 ;
- CE, 25 mars 1964, Samoël, rec. p. 201

Et cette autorité qui doit donc modifier l'acte réglementaire avant de prendre l'acte individuel envisagé :

- CE, 11 janvier 1952, Berger, rec. p. 28.

L'arrêté attaqué accordant un permis d'aménager constitue précisément un acte individuel pris en application d'un acte réglementaire constitué par la délégation de signature décidée par le maire le 24 avril 2014 (quand bien même cet acte serait nominatif).

16.- Le non-respect de l'arrêté de délégation par M.FAVÉ entache l'acte attaqué d'illégalité.

### 2.2.1.2.- Sur l'absence de titre du représentant de l'AFUL à demander le permis attaqué

17.- L'AFUL est la demanderesse du permis. Comme il a été dit, elle est une création de la commune de concert avec deux autres propriétaires qui sont à ce jour inconnus...

L'AFUL est représentée par le maire de Larmor-Baden, M. Denis BERTHOLOM.

La demande de permis a été signée par ce dernier le 28 décembre 2016.

18.- Cependant, aucun élément dans le dossier de demande de permis, que la requérante s'est fait communiquer *in extenso* par la mairie, ne vient donner pouvoir à M.BERTHOLOM pour déposer une quelconque demande de permis au nom de l'AFUL.

De même, aucune preuve n'est apportée que les autres propriétaires auraient été représentés ou auraient donné mandat à M.BERTHOLOM pour déposer la demande d'autorisation.

19.- Dans son jugement, le tribunal s'est contenté d'une application peu exigeante des principes juridiques en la matière, en justifiant sa décision de rejet du moyen par le fait que les autorisations d'urbanisme sont accordées sous réserve du droit des tiers et qu'il n'appartient pas par conséquent à l'autorité instructrice de la demande de vérifier la validité de l'attestation établie par le demandeur (sic).

La question de la réserve du droit des tiers n'a d'abord rien à voir avec la question posée.

Quant au fait que l'autorité instructrice n'aurait pas à contrôler la validité de la qualité de la personne ayant déposé la demande d'autorisation, cela pose un vrai problème.

20.- En premier lieu, on soulignera à nouveau que celui qui a instruit la demande d'autorisation, le maire de la commune, M.BERTHOLOM, est celui-là même qui a déposé la demande d'autorisation au nom de l'AFUL qu'il préside et dans laquelle la commune est propriétaire de terrains.

Cela pose un vrai problème d'impartialité dans l'instruction, moyen invoqué que le tribunal a aussi rejeté (§7 et 8 : cf *infra*, §25).

21.- Mais surtout, et en second lieu, une délibération du conseil municipal était indispensable pour permettre à la commune, propriétaire de terrains dans cette AFUL, de déposer une demande d'autorisation sous la plume de son représentant au sein de l'AFUL qui n'est autre que le maire de la commune.

Ce n'est donc pas un problème de droit privé et de réserve du droit des tiers mais bien un problème de droit public qu'il appartient au juge administratif de céans de trancher.

La question de la nature juridique de la personne juridique d'une AFUL n'a dans tous les cas rien à voir : qu'elle soit une personne privée ou une personne publique, et dès lors que le patrimoine de la commune est en jeu au travers de cette AFUL, une délibération du gestionnaire des propriétés communale – le conseil municipal – était obligatoire.

C'est ce qu'impose l'article L.2121-29 du CGCT selon lequel « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Sa compétence en matière de *disposition* des biens de la commune, qu'il s'agisse autant des dépendances du domaine public que de celles du domaine privé comme en l'espèce, constitue la règle lorsqu'aucune autre disposition spéciale ne confie ce pouvoir au maire ou aux adjoints.

En effet, si le maire dispose d'un pouvoir sur les biens de sa collectivité, il ne s'agit que d'un pouvoir de *conservation* et d'*administration* (art.L.2122-21 du CGCT). Or, le fait de déposer une demande d'autorisation d'urbanisme constitue bien un acte de *disposition* du bien puisque l'opération d'urbanisme considérée va fondamentalement modifier le bien en question en étant construit au lieu d'être laissé en l'état.

Un tel acte de disposition devait être autorisé préalablement par le conseil municipal.

C'est ce que prévoit spécialement l'article L.2122-22 du CGCT selon lequel le conseil municipal est chargé :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

(...)

4° De diriger les travaux communaux ;

Or, une telle délibération n'a jamais été prise.

À tout le moins, et en guise de contrôle au moins sommaire de la demande (qu'il a déposée auprès de lui !), le maire devait s'assurer que le déposant de la demande – c'est-à-dire lui-même, en sa qualité de représentant des droits de la commune au sein de l'AFUL - avait bien été autorisé à le faire, justement parce que ce déposant représentait les intérêts de la commune au sein de l'AFUL.

Il ne l'a pas fait.

Le maire n'a évidemment pas fait en sorte d'être pourvu d'une telle délibération de son conseil municipal avant de déposer la demande au nom de l'AFUL qu'il préside puisqu'il fallait instruire très rapidement la demande d'autorisation dont il était l'auteur avant que le POS ne devienne caduc (demande déposée le 28 décembre 2016, POS caduc le 27 mars 2017, mais avec la nécessité de solliciter des avis par ailleurs ce qui rallongeait les délais d'instruction).

22.- La « théorie du propriétaire apparent » ne permet pas de sauver de telles manipulations, qui sont véritablement problématiques.

La théorie dite du « propriétaire apparent » ne peut jouer que lorsque l'autorité instructrice de la demande et le pétitionnaire sont clairement distincts et où la collectivité instructrice peut ne pas être au courant des questions de droit privé concernant tant le fonctionnement statutaire du pétitionnaire que le statut de ses propriétés.

Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque la commune est membre de l'AFUL, qu'elle est propriétaire d'une grande partie des terrains et que c'est le maire de cette commune qui la préside.

La jurisprudence citée par la commune en première instance est par conséquent inapplicable.

En effet, si l'on comprend qu'une AFUL n'ait pas à justifier de la qualité du demandeur auprès de l'autorité administrative en charge de l'instruction de la demande, il n'est pas possible pour le dépositaire de cette demande, lorsqu'il est *le maire de la commune*, d'avoir à justifier qu'il est bien titulaire de la capacité à déposer la demande en question.

23- Ce sont des règles spéciales applicables aux personnes publiques.

Il est en effet logique que le maire doive justifier de ce qu'il a bien été chargé de déposer la demande de permis au nom de l'AFUL.

24.- À défaut de justificatif d'une quelconque habilitation donnée par le conseil municipal à M.BERTHOLOM pour déposer la demande de permis, ce dernier est illégal.

Or, cette habilitation n'a à ce jour jamais été versée aux débats...

#### 2.2.1.3.- Sur le défaut d'impartialité dans l'octroi du permis attaqué : violation du principe de neutralité et d'impartialité

25.- Le second adjoint, M.Yannick FAVÉ, a délivré le permis de d'aménager à une AFUL dont la commune est propriétaire à 73% des terrains (parcelles AC583 et 747).

Cela n'a jamais été contesté.

M.FAVÉ ne pouvait par conséquent être neutre à partir du moment où il accordait un permis à sa propre collectivité.

Il était évident qu'il n'allait pas le refuser.

26.- Cependant, et **en premier lieu**, le tribunal a limité sa solution à la seule application de l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme alors que l'association invoquait expressément une violation des principes généraux de neutralité et d'impartialité de l'action des personnes publiques dans les termes suivants (mémoire en réponse et récapitulatif du 4 décembre 2018) :

#### 2.2.1.3.- Sur le défaut d'impartialité dans l'octroi du permis attaqué : violation du principe de neutralité et d'impartialité

12.- Le second adjoint, M.Yannick FAVÉ, a délivré le permis de d'aménager à une AFUL propriétaire à 73% des terrains (parcelles AC583 et 747).

*Il ne pouvait être neutre à partir du moment où il accordait un permis à sa propre collectivité. Il était évident qu'il n'allait pas le refuser.*

**13.- Il s'agit d'une violation du principe de neutralité du service public qui a valeur tant de principe général du droit (CE, avis, 3 mai 2000, n°217317, au Recueil) que de principe à valeur constitutionnelle.**

*L'adjoint n'agit certes pas ici comme agent public, ni comme enseignant (auquel le principe de neutralité est le plus souvent appliqué au travers de la neutralité religieuse), ni en lien avec le principe de laïcité : il agit comme autorité publique ; mais, même en cette qualité, le principe s'applique à elle.*

*Il y a en effet quelque chose de choquant à ce que la commune s'auto-délivre une autorisation d'urbanisme.*

14.- *Si le Code de l'urbanisme ne l'interdit pas, d'autres principes l'interdisent car une instruction des services d'urbanisme ne peut être neutre.*

15.- *Une QPC sera déposée ultérieurement en ce qu'aucune disposition du Code de l'urbanisme n'interdit à l'heure actuelle qu'une collectivité publique s'auto-délivre une autorisation d'urbanisme, en violation du principe à valeur constitutionnelle de neutralité.*

16.- *En défense, la commune n'apporte aucun argument convaincant permettant d'écarter le principe de neutralité à la délivrance des autorisations d'urbanisme.*

**Le permis est illégal comme violant le principe de neutralité, mais aussi le principe général du droit d'impartialité qui en découle.**

Or, le tribunal n'a pas statué sur ce moyen tiré de la violation des deux principes ; il sera par conséquent annulé et la cour statuera dessus par l'effet dévolutif de l'appel.

27.- **En second lieu et sur le fond**, par l'effet dévolutif de l'appel donc, il s'agit en effet d'une violation du principe de neutralité du service public qui a valeur tant de principe général du droit (CE, avis, 3 mai 2000, n°217317, au Recueil) que de principe à valeur constitutionnelle ; et il s'agit d'une violation du principe d'impartialité qui en découle nécessairement.

L'adjoint n'agit certes pas ici comme agent public, ni comme enseignant (auquel le principe de neutralité est le plus souvent appliqué au travers de la neutralité religieuse), ni en lien avec le principe de laïcité : il agit comme autorité publique ; mais, même en cette qualité, le principe s'applique à elle.

Il y a en effet quelque chose de choquant à ce que la commune s'auto-délivre une autorisation d'urbanisme, qu'elle a instruite dans son propre intérêt donc, autorisation délivrée sur le fondement de *règles locales d'urbanisme qu'elle a de surcroît elle-même élaborées pour permettre l'opération...*

28.- Si le Code de l'urbanisme ne l'interdit pas – et c'est bien le problème, au point que l'association dépose à ce titre une QPC par recours séparé (**PL7**) qui a cependant été rejetée par ordonnance de non transmission du 4 septembre 2019 -, d'autres principes l'interdisent car une instruction des services communaux d'urbanisme ne peut pas être neutre ni impartiale dans ces conditions.

29.- En guise de réponse, pour rejeter le moyen, le tribunal fait reposer son argumentation sur l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme selon lequel :

*« Si le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de la déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour prendre la décision ».*

30.- Se pose un **premier problème** : la commune n'a pas invoqué, comme moyen de défense, cet article du Code de l'urbanisme, mais l'article L.442-7.

Le tribunal ne pouvait pas se saisir d'office de l'utilisation de l'article L.422-7 pour pallier l'erreur de texte commise par la commune.

A tout le moins devait-il en aviser les parties au procès en application de l'article R.611-7 du CIA puisqu'il s'agit d'un moyen que le tribunal a soulevé d'office.

Or, le tribunal s'est dispensé de prendre cette mesure d'instruction indispensable et a entaché son jugement d'illégalité.

**Second problème**, et en tout état de cause, dès lors que la cour devra épuiser juridiquement ce moyen puisque saisie par l'effet dévolutif de l'appel : le tribunal interprète de façon excessivement restrictive la notion d' « intérêt » de l'article L.422-7.

En effet, le Code de l'urbanisme ne distingue nullement selon qu'il s'agit d'un intérêt privé ou d'un intérêt public.

Or, le tribunal restreint cette notion d'intérêt à celle d'intérêt *privé* au sens où le *maire* ne doit pas profiter *personnellement* de la délivrance de l'autorisation.

C'est une dénaturation de l'article L.422-7.

En l'espèce, l'intérêt de la commune était bien que l'instruction se fasse sans heurt et que l'autorisation soit accordée dans la mesure où elle est titulaire de 73% du sol de l'AFUL. Que ce soit le maire, en sa qualité de représentant des intérêts de la commune, que de son adjoint M.Yannick FAVÉ agissant par comme adjoint délégué ayant effectivement délivré le permis sur le fondement de la délégation donnée par le maire (*supra*, §6 et s., points 2.2.1.0. et 2.2.1.1.), tous les deux étaient donc directement intéressés à la délivrance de l'autorisation qu'il avait lui-même déposée, certes au nom de l'AFUL, mais une AFUL qu'il préside et dans laquelle la commune détient la grande majorité des terrains...

Et il n'y a aucune raison pour qu'un adjoint délégué ne tombe pas moins sous le coup de l'article L.422-7 que le maire lui-même.

30.1.- La décision attaquée est donc illégale en tant qu'elle a été instruite et accordée par une autorité de la commune, le maire ayant donné délégation à M.FAVÉ, qui avait tout autant intérêt à sa délivrance pour la collectivité.

## 2.2.2.- Sur la légalité interne de la décision attaquée

### 2.2.2.1.- Violation du POS : préambule et article UC5 combinés

31.- Le préambule de la zone UC du POS, combiné avec son article UC5 (PL2), prévoit que le secteur UCa doit faire l'objet d'un projet d'aménagement dans son ensemble:

ARTICLE 111 - REGLEMENT APPLICABLE AUX ZONES UC

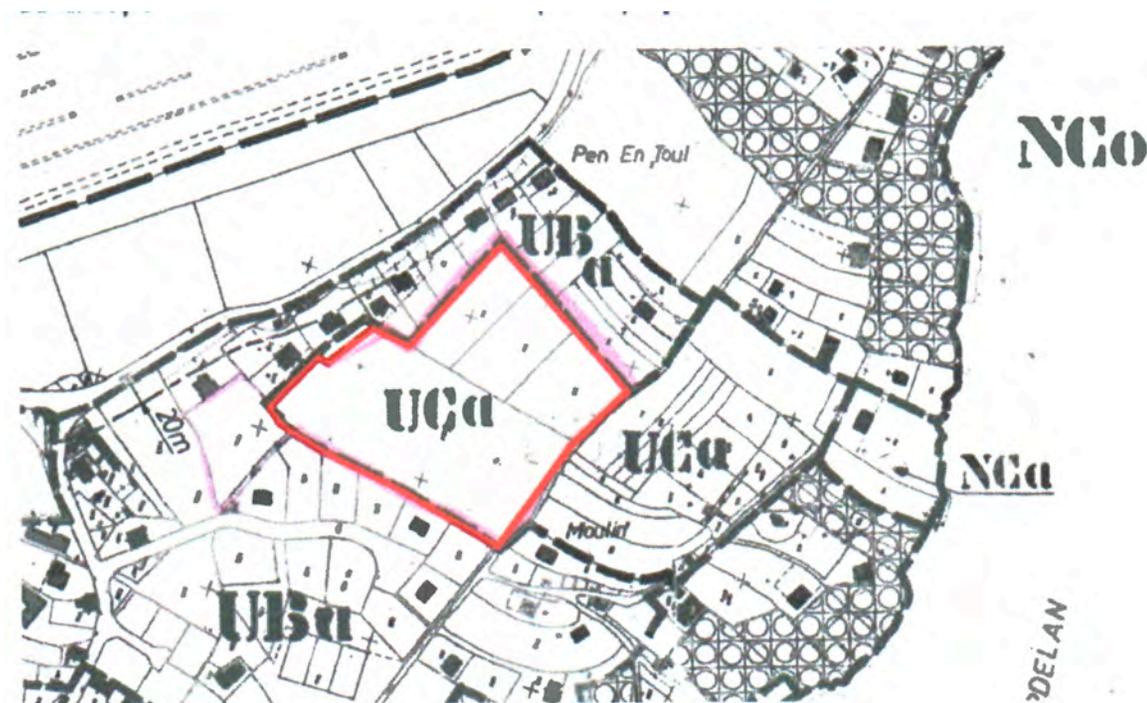
SECTION 1 - NATURE DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DU SOL

Le zone UC est destinée à l'habitation et aux activités compatibles avec l'habitat en ordre continu ou discontinu.

Elle comprend les secteurs : UCa, UCb.

Dans ces secteurs insuffisamment équipés, au parcellaire inadapté, il y a lieu de réaliser l'étude de plans d'ensemble prévoyant les équipements nécessaires et portant sur un ensemble de terrains dont la superficie minimale est définie à l'article UC 5.

32.- Le secteur UCa est réparti de part et d'autre du Chemin du Moulin :



33.- Or, seule la partie Ouest (délimitée en rouge ci-dessus) fait l'objet du projet d'aménagement attaqué.

De même, l'AFUL n'a été créée que sur les terrains de cette portion Ouest du secteur UCa.

L'aménagement de la zone devait aussi porter sur la partie à l'Est du Chemin du Moulin, ce qui n'est pas le cas.

Il faut souligner que la commune ne comportait qu'un seul secteur UCa : celui qui est précisément l'objet du permis d'aménager.

Il n'y a aucune dénaturation des termes du POS alors applicable.

Là non plus, la commune n'applique pas les règles qu'elle s'est fabriquées, pourtant qui s'imposent à elle en vertu de l'adage « *patere leguem quam ipse fecisiti* ».

34.- Le tribunal reconnaît que ce plan d'aménagement n'existe pas de façon globale, sur tout le secteur UCa (§10).

En revanche, et de façon bien curieuse, le tribunal écarte ce préambule bien gênant applicable au secteur UCa sur le fondement d'une exception d'illégalité qu'il soulève d'office (§10 également) :

*« Toutefois, aucune disposition du code de l'urbanisme applicable à la date d'approbation du plan d'occupation des sols ne permettait à un règlement d'une zone urbaine de conditionner la délivrance d'un permis de construire à la réalisation d'une étude de plan d'ensemble ».*

Il s'agit d'une première illégalité : en effet, aucune exception d'illégalité n'avait été invoquée par la commune.

Et l'exception d'illégalité ne constitue pas une règle d'ordre public.

Le jugement sera annulé de ce chef.

35.- Par l'effet dévolutif de l'appel, la cour de céans statuera donc sur ce moyen.

Au fond, donc, le tribunal invoque le fait qu'aucune disposition du Code de l'urbanisme ne permettait à un règlement d'une zone urbaine de conditionner la délivrance d'un permis de construire à la réalisation d'une étude de plans d'ensemble.

Le tribunal commet une seconde erreur : si, en effet, le Code de l'urbanisme ne prévoit aucune disposition de ce type, il ne prévoit aucune disposition qui l'interdise.

Il est de jurisprudence constante que les règles locales d'urbanisme ne peuvent instituer des régimes d'autorisation préalable non prévues par le Code de l'urbanisme, ni des conditions procédurales non prévues par les textes :

- Arrêt de principe : C.E. 12 décembre 1984, S.C.I. La Gauloise, Dr.adm., 1985, n°23 : illégalité du P.O.S. qui subordonne l'octroi des permis de construire à la fourniture de documents tels que ceux se rapportant à l'analyse paysagère. Un jugement plus ancien encore avait déjà pris ce parti : T.A.Versailles, 27 avril 1984, Maillard, rec., T., p.771 (travaux de réhabilitation subordonnés à l'accord de l'architecte de la ville) ;
- C.E., 27 septembre 1985, Commune de Cassis; Ministre de l'Urbanisme et du Logement; S.C.I. "Le Grand Large", Dr.adm., n°572 : illégalité de la prescription du règlement selon laquelle toute demande de construction était subordonnée à l'avis de la commission départementale d'urbanisme ;
- C.E. Sect., 21 mars 1986, Copropriété de l'immeuble "Les Périades", Droit et Ville 1987, n°23, p.247, obs.Bouyssou; Actual.jurid.dr.adm., 1986, p.385, concl.Bonichot; Rev.jurid.envir. 1986, p.318, comment.Dyssli; Droit et Ville, 1987, n°23, p.247.

36.- Dans ses conclusions sur l'arrêt « Les Périades », le commissaire du gouvernement BONICHOT avait expliqué cette solution, désormais constante, par quatre raisons : d'une part, il rappelle le principe selon lequel le droit de construire est attaché à la propriété du sol; d'autre part, l'exigence par les autorités locales de formalités non prévues par les textes constituerait une rupture d'égalité devant la loi; ensuite, créer de nouvelles procédures ou de nouvelles conditions de forme mènerait les autorités locales à légiférer dans un domaine qui n'est pas de leur compétence, mais de celle du législateur ou du Gouvernement (par habilitation du législateur); enfin, la multiplication de droits locaux procéduraux rendrait l'application du droit des sols extrêmement complexe.

37.- En l'espèce, la formulation du préambule de la zone UC ne doit pas tromper : le POS exige la réalisation d'un plan d'ensemble, non pas par le pétitionnaire des autorisations d'urbanisme (ce qui serait illégal en vertu de la jurisprudence précitée) mais en dehors de toute conception d'un projet dans une demande qui serait déposée ultérieurement.

C'est pour ces raisons que, pour des motifs d'urbanisme, peuvent parfaitement être légalement créées des règles d'urbanisme pour ne permettre l'urbanisation qu'à la condition qu'un schéma d'organisation d'ensemble soit préalablement élaboré, et ce sur tout ou partie du secteur U concerné, comme en l'espèce.

Il s'agit pourtant d'une règle d'urbanisme de bon sens édictée afin de permettre une urbanisation désordonnée de la zone dans l'espace et dans le temps.

38.- Enfin, il n'existe à ce jour aucune jurisprudence ayant condamné de telles pratiques, tant sous l'empire de la réglementation des POS que de celle des PLU. D'ailleurs c'est ce que prévoyait de nombreux POS sur le fondement de l'ancien article R.123-18-1-2-a du Code de l'urbanisme à propos des anciennes zone NA.

39.- Le reste de l'argumentation de la commune en première instance est superfétatoire. L'arrêt de la CAA de Douai cité n'est pas applicable au cas d'espèce car, dans cette affaire jugée, il y avait bien un plan qui portait sur l'ensemble de la zone considérée ; la critique était autre : elle portait sur le fait que le dossier du permis permettait de suppléer l'absence de plan d'aménagement.

Le problème n'est pas celui-là dans notre affaire : pour suppléer à l'absence d'un plan d'aménagement portant sur la *totalité* du secteur UCa, le permis d'aménager aurait dû être accordé sur la totalité du secteur UCa, et pas seulement sur la partie de ce secteur sur laquelle l'AFUL a été créée.

40.- Le permis attaqué ne peut déroger aux dispositions du POS dans la mesure où, sous l'empire du droit applicable aux POS, aucune dérogation à ses règles n'était autorisée (article L.123-1-9 ancien du CU). En l'occurrence, prévoir un plan sur une partie du secteur quand le règlement du POS l'exige sur la totalité ne constitue pas une « adaptation mineure » ; et encore moins lorsque la zone non couverte par le permis d'aménager est d'une surface sensiblement équivalente à celle couverte, soit près de deux hectares.

Le permis d'aménager est donc illégal.

#### 2.2.2.2.- Violation du POS : article UC3

41.- Deux accès sont prévus dans le projet d'aménagement : l'un à l'Est (débouché par le Chemin du Moulin), l'autre au sud (par la rue de tennis, mais nécessitant de passer au travers d'une propriété que la commune a achetée par la voie de la préemption (« Villa Paillancy » ou « Villa de Ker Izol » ou « Manoir de Rian Lian »).

L'article UC3 du POS alors applicable prévoyait ce qui suit :

## SECTION II - CONDITIONS D'OCCUPATION DU SOL

### ARTICLE UC 3 - ACCES ET VOIRIE

- 1 - Pour être constructible, un terrain doit avoir accès à une voie publique ou privée soit directement, soit par l'intermédiaire d'un passage aménagé sur fonds voisin ou éventuellement obtenu par l'application de l'article 682 modifié du Code Civil

Les accès doivent présenter des caractéristiques permettant de satisfaire aux exigences de la sécurité, de la défense contre l'incendie et de la protection civile. (voie d'au moins 3,50 m de chaussée).

- 2 - Les constructions et installations doivent être desservies par des voies publiques ou privées dont les caractéristiques correspondent à leur destination.

Les voies destinées à la circulation générale doivent avoir une largeur d'emprise de 8 mètres au moins. Les voies en impasse doivent être aménagées à leur extrémité pour permettre le demi-tour des véhicules.

- 3 - Les plans d'ensemble doivent être établis de manière à assurer :

- a) la séparation de la circulation générale de la desserte des groupes d'habitat;
- b) la séparation des cheminements piétons de la circulation automobile;
- c) le désenclavement du reliquat des terrains ne faisant pas partie du plan d'ensemble.

42.- L'accès sur le Chemin du Moulin est **très étroit** et la rue à **sens unique**.

Les photographies de la rue du Moulin donnent un aperçu de la situation : cf *infra*, §46.

À aucun endroit, la rue du Moulin, qui accueillera deux des sorties sur les trois prévues dans le projet ne présente la largeur minimale prévue au règlement du POS : ni 3,50m, **ni encore moins 8 mètres alors que la rue du Moulin est une voie destinée à la circulation générale en étant classée dans le domaine public de la commune.**

Il faut souligner que c'est ce qui avait déterminé la Cour administrative d'appel de Nantes à prononcer le sursis à exécution du même projet en 1994 (CAA Nantes, 9 juin 1994, n°93NT01079, concl. Patrick CADENAT : **PL3**).

La situation n'a pas fondamentalement évolué depuis ces arrêts.

43.- L'accès par la rue des tennis suppose en outre la création d'un passage sur la propriété Pailloncy pour rejoindre la rue des tennis qui présente les mêmes caractéristiques que le Chemin du Moulin (étroitesse extrême à certains endroits).

44.- On n'imagine pas que 20 lots, soit au moins 20 véhicules aggravent la circulation déjà problématique dans cette partie restée originale et authentique de la commune.

45.- La configuration de l'agglomération de Larmor-Baden n'autorise pas de concevoir un projet aussi lourd à cet endroit et on s'étonne que les terrains concernés n'aient pas depuis longtemps été transformés en parc paysager ou, plus simplement, laissés en l'état afin que l'agglomération continue à respirer.

D'autant que ce terrain donne directement sur le marais salant classé de Pen en Toul, classé au titre de la législation du patrimoine ex-loi du 2 mai 1930 et au titre de Natura 2000.

46.- La commune argue de ce qu'elle aurait la maîtrise foncière de nombreuses parcelles le long de son projet, en ayant classé dans son domaine public des parcelles bordant la rue du Moulin pour réaliser un élargissement.

Il s'agit d'un mensonge.

De même, pour donner raison à la commune, le tribunal rennais a affirmé que l'association n'avait versé aucun élément à l'appui de ce moyen.

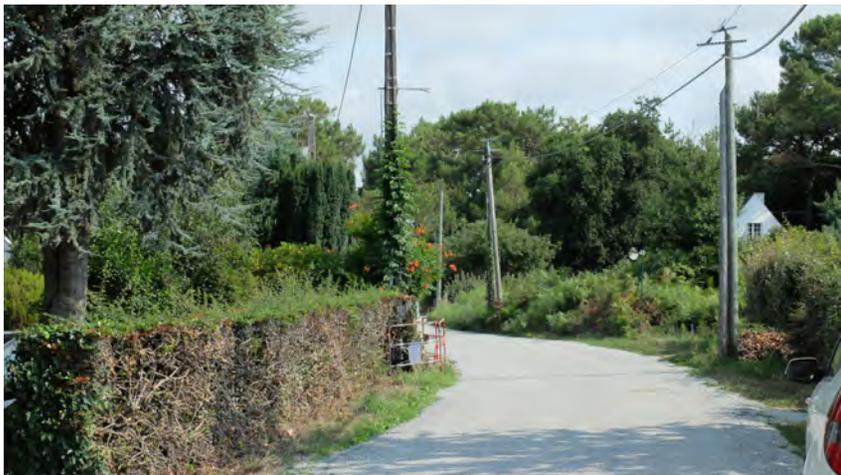
C'est une grossière méprise et une dénaturation des faits par le tribunal l'association avait intégré à ses écritures de première instance de nombreuses photographies, à nouveau présentées ci-après.

47.- • En effet, et **en premier lieu**, si la commune a la maîtrise foncière de 75 parcelles qui constituent son domaine privé, et qu'elle a classées dans son domaine public par délibération du 25 juillet 2016, les parcelles AC699, AC701, AC931, AC971, AC708, qui bordent sur tout son côté Est du terrain d'assiette du projet à l'endroit même des deux accès prévus ne figurent pas sur le tableau annexé à cette délibération (cerclées en rouge sur la plan cadastral : **PJ4**).

Et pour cause : aucune de ces parcelles n'appartiennent à la commune ; il s'agit de parcelles appartenant à des *propriétaires privés* qui sont pour la plupart membres de l'association requérantes et qui n'ont nullement l'intention de céder leur bien à la commune, ni de façon amiable, ni par tout autre moyen.

Les photographies ci-dessous montrent la largeur de la rue au droit de ces parcelles propriétés privées :







48.- La cour se référera aussi à la photographie n°4 de la page 10 du dossier de demande du permis (pièce adverse n°2) : cette photographie montre l' « entrée » sur la rue du Moulin, entrée elle-même extrêmement étroite et même périlleuse, qui fait bien moins de 8m de large pour une voie pourtant affectée à la circulation générale.

La commune n'a engagé contre ces propriétaires aucune procédure d'expropriation car elle sait fort bien qu'elle partirait pour des années dans une procédure à l'issue aléatoire, à commencer par un problème se posant quant à l'utilité publique même d'une telle expropriation.

49.- • **En second lieu**, d'autres parcelles appartenant à des personnes privées génèrent aussi de sérieux étranglements de voirie sur la rue du Moulin, sans que la largeur de 3,50 m ni encore moins de 8 m puisse être respectée :

- Côté droit de la rue du Moulin : parcelles AC995, 669, 567, 761, 663, 693, 410, 407, 658 et 659 : cerclées en violet sur la plan cadastral, en **PJ4** ;
- Côté gauche de la rue du Moulin : parcelles AC697, 695, 677, 675, 673, 754, 922 ? 923, 691, 689, 687, 688 et 686, cerclées en vert sur le plan cadastral, en **PJ4**.

50.- • **En troisième lieu**, la commune n'apporte toujours pas la preuve que la sortie prévue au sud-ouest par la « propriété Pailloncy » qu'elle a préemptée serait suffisant pour permettre un accès sur une voirie de réception présentant un gabarit suffisant, lorsque les deux autres ne le seront pas puisque débouchant sur la rue du Moulin très étroite, et qu'il serait également suffisant à lui seul quand les conditions de sécurité ne permettent pas de n'accepter qu'un seul accès (d'où les deux autres accès prévus sur la rue du Moulin, à l'Est).

51.- Le projet autorisé par le permis d'aménager ne pourra jamais être desservi par des accès d'une largeur suffisante tant qu'une procédure d'expropriation des propriétaires privés de la rue du Moulin ne sera pas engagée.

Et, comme il a été dit, ce n'est pas dans les intentions de la commune qui connaît la trop grande sensibilité politique d'une telle procédure expéditive : elle aurait la grande majorité des habitants contre elle, non seulement les propriétaires concernés mais également ceux qui ne souhaitent pas que la rue du Moulin soit transformée en un boulevard sans intérêt, quand il est bordé de haies et de talus situés dans le site inscrit du Golfe du Morbihan....

Le permis d'aménager sera donc annulé.

#### 2.2.2.3.- Violation de l'article L.121-13 du Code de l'urbanisme en ses multiples dispositions (quatre moyens d'annulation)

52.- La commune n'a jamais contesté pas que le projet se situe bien dans une espace proche du rivage. Et c'est d'ailleurs pourquoi le projet a été soumis à l'avis de la commission départementale de la nature et des paysages en application de l'article L.121-13 pour ensuite requérir l'accord du préfet (qui n'existe pas : cf *infra*, point 2.2.2.3.2., §60).

Cette situation de proximité du rivage est d'ailleurs confirmée par les photographies, constats et vidéos : PJ 9 à 12.

Les trois critères juridiques (en fait des indices) généralement appliqués sont vérifiés :

- CAA Nantes, 29 décembre 2014, n°13NTO3248 (§187).

En première instance, elle a en revanche invoqué l'inopérance du moyen tiré de l'applicabilité des exigences de motivation de l'urbanisation dans le POS selon les deux critères (configuration des lieux et activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau) en raison de ce que le projet serait compris dans une zone identifiée comme urbanisée dans le SMVM du Golfe.

La jurisprudence estime que lorsque des dispositions sont prévues dans de tels documents et que le projet attaqué leur est conforme, les critères prévus à l'article L.121-13 ne sont pas applicables rendant inopérant le moyen juridique tiré de sa violation :

- CAA Bordeaux, 13 avril 2017, Association pour la protection du littoral rochelais, n°14BXO1631 ;
- CAA Bordeaux, 13 avril 2017, Association pour la protection du littoral rochelais, n°15BXO1842 ;
- CAA Nantes, 12 juin 2015, Communauté de communes Paimpol-Goëlo, n°14NTO1523 :

*« 10. Considérant qu'il ressort du schéma de mise en valeur de la mer du bassin Trégor-Goëlo, approuvé par décret du 3 décembre 2007, que si celui-ci a prévu la création, dans la baie de Paimpol, d'une zone marécôle à terre regroupant plusieurs établissements et a retenu deux sites pour son implantation, dont celui de Boulgueff, il se borne par ailleurs à reproduire les I. et II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme sans en définir aucune modalité d'application ; que dans ces conditions, les appelantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme ne seraient pas opposables au permis d'aménager du 26 novembre 2012 au motif de l'existence de prescriptions du schéma de mise en valeur de la mer du bassin Trégor-Goëlo ».*

Le moyen reste au contraire opérant comme il est démontré ci-après.

53.- **En premier lieu**, la commune ne met toujours pas l'association requérante en état de savoir d'où elle tient la capture d'écran présentée en page 9 de son mémoire en réponse en première instance et prétendument extrait du SMVM du Golfe du Morbihan.

Cette capture d'écran est d'ailleurs surprenante dans la mesure où les échelles de travail du SMVM et du SCOT n'ont rien à voir avec celle présentée dans cette capture.

On ne sait donc pas s'il s'agit bien d'un « morceau » extrait du SMVM et s'il s'agit bien du SMVM effectivement approuvé et opposable et non d'un document préparatoire ou d'une version non officielle.

Cette capture d'écran est donc suspecte, et à tout le moins non probante, car elle ne semble ne se rapporter à aucun document tel qu'approuvé et qui aurait été mis à la disposition du public.

54.- **En second lieu**, elle n'a jamais non plus apporté la preuve que le SCOT aurait permis l'urbanisation des terrains en cause ; de la sorte, le SCOT ne peut faire écran à l'opposabilité directe des articles L.121-1 et s. CU au POS qui est bien illégal en ayant prévu une zone U à cet endroit :

- CE, 3 mars 2008, Association Bassin d'Arcachon Écologie, n°278168 :

*« Considérant qu'en raison tout à la fois de leurs conditions d'élaboration, de leur contenu et de leurs effets, les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme ; qu'à ce titre, ils doivent se conformer aux dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, alors même que l'approbation de tels schémas peut avoir pour effet de dispenser les plans locaux d'urbanisme de se référer aux critères fixés par le II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme pour justifier une urbanisation des espaces proches du rivage de la mer ; que dans l'hypothèse où le schéma de mise en valeur de la mer ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales de respecter les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés par le II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme ».*

- CAA Nantes, 28 février 2017, Commune de Locmariaquer, n°16NTO0426 (§5) :

« 5. Considérant que si le terrain d'assiette de la construction litigieuse, distant de moins de cent cinquante mètres du littoral avec lequel il est en situation de covisibilité, est situé dans un espace proche du rivage, il ne peut en revanche être regardé, faute d'être situé au voisinage immédiat, comme indiqué au point précédent, d'un nombre et d'une densité suffisantes de constructions, comme un espace urbanisé ; que, dans de telles circonstances, la construction d'une simple maison d'habitation supplémentaire dans un secteur d'habitat diffus constitue nécessairement une extension limitée de l'urbanisation au sens du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme ; que le terrain d'assiette de la construction demeure pour partie classé, en dépit de l'entrée en vigueur du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) du Golfe du Morbihan, le 10 février 2006, en zone UBa du plan d'occupation des sols communal, le projet litigieux devant être implanté dans cette partie du terrain ; que la vocation de cette zone UBa est l'habitat et les activités compatibles avec l'habitat, correspondant " à un type d'urbanisation en ordre continu ou discontinu " ; qu'il ressort des pièces du dossier, alors même que la possibilité ainsi offerte à la commune de délivrer une autorisation de construire constituant une extension limitée de l'urbanisation dans un espace proche du rivage n'est ni motivée ni justifiée par le document local d'urbanisme de la commune de Locmariaquer, que le schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan pose pour sa part comme objectifs, s'agissant de l'urbanisation des espaces proches du rivage, la limitation de celle-ci, de manière à garantir la maîtrise de l'étalement urbain, et, s'agissant des hameaux proches du littoral, de faire obstacle à la continuité des hameaux par des constructions nouvelles, l'objectif général de maîtrise de l'étalement urbain devant par ailleurs être également poursuivi dans l'ensemble du périmètre du schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan ; que de telles dispositions ne sont pas compatibles, ainsi que l'a relevé à bon droit le tribunal administratif, avec le maintien du zonage figurant au document local d'urbanisme de la commune autorisant des constructions dans des espaces proches du rivage ; que si la commune soutient pour la première fois en appel que les dispositions du II de l'article L.146-4 du Code de l'urbanisme ne pouvaient pas faire obstacle à la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse dès lors que les dispositions contenues dans le document d'objectifs et d'orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays d'Auray y feraient désormais écran, elle ne précise pas en quoi ces dernières dispositions, et alors même que celles-ci, approuvées le 14 février 2014, ne pouvaient trouver à s'appliquer dans l'appréciation de la légalité d'une autorisation de construire délivrée le 24 octobre 2013, devraient être regardées comme autorisant une extension limitée de l'urbanisation dans le secteur considéré ; que la commune devait ainsi obtenir l'avis du représentant de l'Etat avant de délivrer l'autorisation de construire sollicitée par Mme. A..., ce qu'elle n'a pas fait ; que c'est dès lors également à bon droit que les premiers juges ont retenu comme second motif d'annulation le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme ».

En tout état de cause, le SCOT du pays de Vannes ne prévoit rien en matière d'urbanisation concernant la nécessité (ou non) de « remplir les vides urbains » (sic), pour reprendre ce que certains SCOT peuvent prévoir, comme tel pourrait éventuellement être qualifié le terrain de l'AFUL :

- CAA Nantes, 3 mars 2009, Commune de Trébeurden, n°08NT01130.

54.1.- **Et en tout état de cause**, les règles des articles L.121-1 et s. sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme par l'effet de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme ainsi que l'a rappelé abondamment le Conseil d'État ces deux dernières années :

- V.en dernier lieu : CE, 1<sup>er</sup> juin 2017, n°396498 et 396499

C'est particulièrement le cas lorsque le document local d'urbanisme ne justifie pas l'urbanisation prévue selon les deux critères de l'article L.121-13 : cf *infra*, 2.2.2.3.3., §64.1 et s.

55.- La commune ne pourra prouver quoi que ce soit qu'en versant aux débats les documents du SMVM et du SCOT tel qu'approuvés et exécutoires : une capture d'écran dont on ne sait d'où elle provient est insuffisante.

Or, aucun document probant n'a jamais été versé aux débats par elle.

56.- **En troisième lieu**, les exigences légales d'une limitation de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et celle de l'obligation d'obtenir l'accord préalable du préfet restent applicables quand bien même le SMVM et ou le SCOT du Pays de vannes identifierait les terrains en zone urbanisée : cette identification ne suspend que l'exigence des deux critères (configuration des lieux et activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau).

Précisément, ces obligations n'ont pas été respectées.

### **2.2.2.3.1.- Sur le caractère de l'urbanisation non constitutive d'une « extension » de l'urbanisation**

57.- Cette disposition est directement opposable aux opérations d'urbanisme :

- CE, 1<sup>er</sup> juin 2017, n°396498 et 396499, précité.

La notion d' « extension » de l'urbanisation, seule admise dans les espaces proches du rivage, est, selon le Conseil d'État et la cour de céans, appréciée à l'aune de plusieurs indices (CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, n°264315 ; CAA Nantes, 8 avril 2008, Commune d'Arradon, n°07NTO2525 ; CAA Nantes, 9 mars 2012, Société OCDL, n°11NTO0985 ; plus récemment : CE, 7 décembre 2016, Syndicat des copropriétaires de la résidence Château Deganne, n°391568, CAA Nantes, 28 décembre 2016, CREPAN, n°15NTO0579) :

*« Considérant qu'une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions ; qu'en revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi ».*

58.- En l'espèce, l'urbanisation que génère le projet représente 20 lots développant plus de 5500 m<sup>2</sup> de surface de plancher sur 1,8 ha d'emprise foncière.

Rapportée à la petite surface des parcelles, cette densité est bien plus importante.

Les critères de l'importance et de la densité de l'opération *ainsi que celui des caractéristiques géographiques spécifiques de la partie concernée de la commune* (en l'occurrence un site non urbanisé, situé dans le site inscrit du Golfe du Morbihan, et de surcroît situé aux abords du marais classé de Pen en Toul au titre des sites et au titre de Natura 2000 : cf *infra*, point 2.2.2.4., §67 et s.) sont des critères tout à fait opérants selon le Conseil d'État :

- CE, 12 décembre 2007, Commune de Séné, n°290312, confirmant CAA Nantes

L'urbanisation du projet attaqué renforce de manière significative l'urbanisation des quartiers (si c'en sont...) périphériques et même modifie de façon importante les caractéristiques de ces « quartiers ».

Les photographies aériennes montrent en effet quelle est la nature de l' « urbanisation » environnant le terrain de l'AFU (PJ 9 à 12) : un tissu très lâche et aéré constitué d'un mitage de l'espace formé de pavillons « de banlieue ».

Les parcelles de chaque pavillon sont ridiculement petites à côté de la surface de celles situées aux alentours.

Le projet s'inscrit en outre dans un quartier peu dense d'habitations individuelles, dans lequel on trouve des haies et des talus et beaucoup d'arbres.

Mais la commune souhaite rentabiliser à tout prix son terrain en faisant de l'urbanisation dense !

59.- Il ne peut donc s'agir en l'espèce d'une *extension* de l'urbanisation au sens de la jurisprudence précitée qui est seule autorisée dans les espaces proches du rivage.

Le permis attaqué est donc illégal.

### 2.2.2.3.2.- Sur l'absence préalable d'accord du préfet

60.- Aucune autorisation n'a été donnée par le préfet contrairement à ce que la commune a affirmé en produisant une pièce n°8 en première instance et contrairement à ce que le tribunal a également jugé.

Ni le SCOT du pays vannetais, ni le SMVM du Golfe du Morbihan ne prévoient quelque disposition spécifique que ce soit permettant l'urbanisation prévue par le permis attaqué leur soit conforme : cf *supra*, §52 à 55.

Cet accord était donc le seul moyen pour passer outre l'absence de justification de l'urbanisation selon les deux critères prévus à l'article L.121-13 du Code de l'urbanisme (absence qui, selon la cour

administrative d'appel de Marseille, entraîne en lui-même l'annulation des autorisations d'urbanisme : cf *infra* §64.1 et s., point 2.2.2.3.3.) :

- CAA Nantes, 29 novembre 2005, n°04NToo898.

61.- **En premier lieu**, en effet, la commune se prévaut d'un prétendu « accord » qui aurait été donné par le préfet sur le projet d'urbanisation (pièces adverse n°8 en première instance) :

Vous m'avez transmis pour examen par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, le projet d'aménagement d'un lotissement, situé en espaces proches du rivage, chemin de Pen en Toul sur votre commune.

Cette instance, lors de sa séance du 23 juin 2015, a formulé un **avis favorable** à votre projet.

Il conviendra de prendre toutes les précautions sur la qualité du suivi des travaux et tenir informé le service régional de l'archéologie de toute découverte fortuite qui pourrait être effectuée au cours de ces travaux conformément aux dispositions des articles L 531-14 à L531-16 du code du patrimoine.

Et le tribunal la suit dans cette argumentation pour le moins osée (§21).

62.- Or, le préfet ne donne pas un accord : il se *réfère* seulement à l'avis favorable de la commission des sites lors de sa séance du 23 juin 2015, sans en tirer quelque conséquence que ce soit à son propre niveau.

Cela n'a rien à voir avec un accord sur l'urbanisation qu'il devait formellement donner. Il est clair que le préfet ne donne aucun accord *formel* : l'article L.121-13 et la jurisprudence exigent au contraire un accord *formel* et non pas seulement de se référer à ce qu'une commission seulement consultative a exprimé.

63.- **En second lieu**, et en tout état de cause, et même si le préfet devait être considéré comme ayant implicitement donné son accord, ce que l'article L.121-13 ne prévoit pas (il n'existe pas d'accord implicite ou tacite dans cette procédure), cet accord doit être requalifié en refus dès lors que les réserves, auxquelles le préfet se réfère expressément, n'ont pas été prises en compte :

- En raison de la sensibilité du secteur, connu pour contenir des vestiges archéologiques, la DRAC avait demandé qu'un diagnostic archéologique soit réalisé : or, ce diagnostic n'a jamais été réalisé avant que le préfet ne statue, ni avant que le maire n'accorde le permis.

À ce jour, la commune n'a jamais versé aux débats ce diagnostic.

La décision du préfet devant être qualifiée de refus d'accord, la commune ne peut prétendre avoir été autorisée à accorder le permis attaqué.

Le tribunal ne s'est pas prononcé sur ce moyen, pourtant formellement exposé devant lui par l'association requérante, dans la mesure où il estimait que le préfet avait bien donné un accord, ce qui entache une nouvelle fois son jugement d'illégalité.

Et la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel

64.- La Cour administrative d'appel de Nantes avait déjà ordonné le sursis à l'exécution de permis de construire accordés à la commune (par la commune) pour ce même motif par son arrêt précité du 9 juin 1994 (n°93NT01079) ; mais aussi le Conseil d'État (décision du 27 avril 1994, n°133084).

### 2.2.2.3.3.- Sur l'absence de justification de l'urbanisation dans le POS selon les deux critères prévus à l'article L.121-13

64.1.- L'article L.121-13 du Code de l'urbanisme prévoit que :

*« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord (...)».*

64.2.- Ainsi qu'il a déjà été dit, ni le SCOT du pays vannetais, ni le SMVM du Golfe du Morbihan ne prévoient quelque disposition spécifique que ce soit permettant l'urbanisation prévue par le permis attaqué leur soit conforme : *supra*, §52 à 54.

Par voie de conséquence, les deux critères prévus à l'article L.121-13 étaient applicables.

Or, aucun document du POS, sur le fondement duquel le permis attaqué a été délivré, ne justifie l'urbanisation litigieuse par la configuration des lieux ou la nécessité de la proximité immédiate de l'eau.

Le rapport de présentation du POS, non joint comme pièce aux débats par l'association car manifestement indisponible, ne prévoit rien à ce sujet (il appartiendra en tout état de cause aux défendeurs de verser au débat ce rapport si elle veut au contraire prouver que es deux critères ont bien été pris en compte dans le POS).

Dès lors, cela entraîne l'illégalité du projet attaqué :

- CAA Marseille, 21 décembre 2015, SARL Eli Agla, n°14MA01296 ;
- CAA Marseille, 9 avril 2018, n°16MA02373 (§12) :

*« Considérant qu'il résulte de ces dispositions que dans les espaces proches du rivage mais situés à plus de cent mètres de la mer, une extension de l'urbanisation ne peut être effectuée que si non seulement elle est réalisée soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, mais encore, elle conserve un caractère limité et est en outre justifiée et motivée par le plan d'occupation des sols, **ou** est conforme à un schéma directeur ou un schéma d'aménagement régional, ou compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer, **ou** autorisée par le représentant de l'État après consultation de la commission des sites ».*

64.3.- Les conditions sont, pour la cour marseillaise, indépendantes et alternatives.

La cour nantaise fera sienne cette solution et annulera en conséquence le permis attaqué.

### 2.2.2.3.4.- Sur le caractère non limité de l'urbanisation

65.- Selon la jurisprudence de la cour de céans, « *le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, au sens des dispositions du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme, s'apprécie eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité, à la destination des constructions et à la topographie des lieux* » :

- CAA Nantes, 28 décembre 2010, Commune de Quinéville, n°09NT01595

65.1.- Le permis attaqué développe 5500 m<sup>2</sup> de surface de plancher sur des parcelles individuelles très petites.

Il s'agit d'une opération inédite à Larmor-Baden : aucune opération de cette superficie n'a été réalisée sur la commune depuis que la loi-littoral a été promulguée en 1986. Aucun lotissement de ce type n'a jamais été réalisé non plus.

En outre, le tissu d'urbanisation aux alentours est très lâche. Les parcelles sont grandes et arborées. De nombreux talus et de haies ponctuent le paysage.

Cette urbanisation contraste très fortement avec le paysage peu urbain et peu densément urbanisé des alentours.

Il ne s'agit pas d'une extension limitée :

- CAA Nantes, 8 avril 2008, Commune d'Arradon, n°07NT02525, *a contrario* (opération de 820,90 m<sup>2</sup> de SHON sur un terrain de 3838 m<sup>2</sup>) :

*« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, que le projet litigieux prévoit la réalisation de trois petits bâtiments R+1 constituant un ensemble de dix logements de type individuels groupés, d'une surface hors œuvre nette de 820,90 m<sup>2</sup>, sur plusieurs parcelles réunies d'une superficie totale de 3 838 m<sup>2</sup> situées dans la partie urbanisée du village de Moustoir, sur le territoire de la commune d'Arradon ; que le terrain d'assiette du projet est entouré de constructions ; que l'opération litigieuse, eu égard à sa faible importance, ne peut être regardée comme conduisant à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation d'un quartier périphérique, ni à augmenter sensiblement la densité des constructions, dès lors que le coefficient d'occupation des sols, de 0,21, est comparable à celui des constructions environnantes ; que, dès lors, le projet litigieux n'a pas le caractère d'une extension de l'urbanisation au sens du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme » ;*

- CAA Marseille, 19 mars 2010, Association U Levante, n°08MA00164 confirmé par CE, 5 janvier 2012, Société Belrobi, n°339630 : m<sup>2</sup> de SHON : 3802 m<sup>2</sup> de SHON sur un terrain de 7604 m<sup>2</sup> ;
- CAA Nantes, 9 mars 2012, Société OCDL, n°11NT00985 :

*« que le projet considéré consiste en l'édification, rue du Guézo, d'un collectif de 31 logements répartis en 3 bâtiments situés à l'arrière d'une construction existante et portant création de 2 489 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON) sur une même unité foncière de 3 487 m<sup>2</sup>, dans un secteur essentiellement pavillonnaire ; que l'ensemble immobilier ainsi projeté, qui comprend trois niveaux et dont la surface de plancher hors œuvre nette est multipliée par 6 par rapport à celle des bâtiments qui y étaient précédemment implantés, modifie de manière importante les caractéristiques du quartier, en augmentant sensiblement la densité des constructions ; que, dans ces conditions, le projet ne peut être regardé comme une simple opération de construction, mais constitue, une extension de l'urbanisation au sens des dispositions du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme ».*

- CAA Marseille, 23 novembre 2015, n°14MA00826 : 3554 m<sup>2</sup> de SHON ;
- CAA Douai, 23 novembre 2017, Association Hardelot Opale Environnement, n°16DA00232 (§7) : terrain en site dunaire et en ZNIEFF de type I mais enclavé dans de l'urbanisation relativement dense ou haute.

66.- Le permis d'aménager est donc illégal de ce chef également.

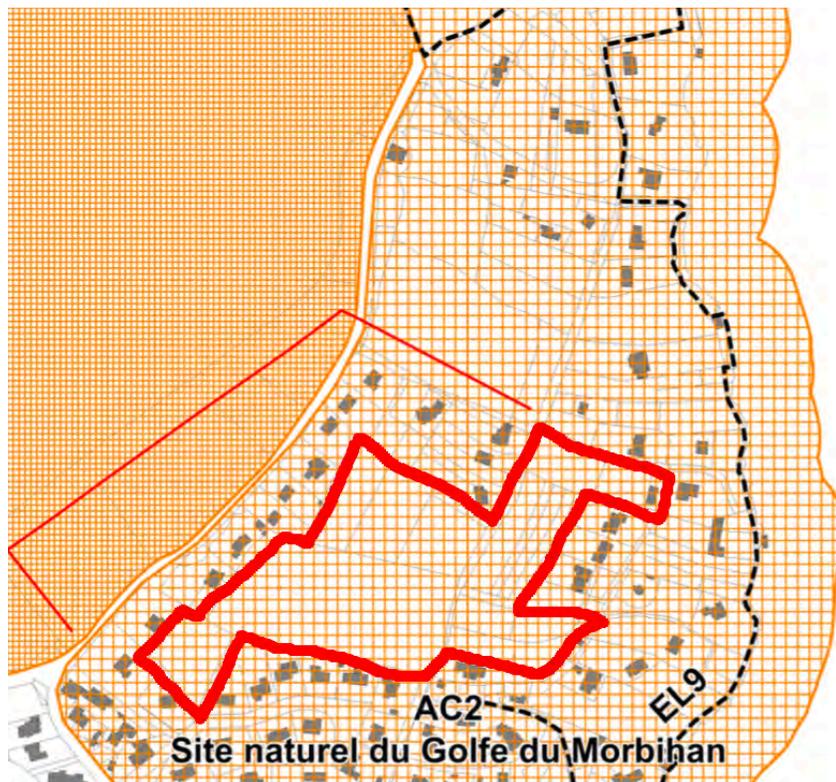
#### 2.2.2.4.- Violation des articles L.121-23, R.121-4-7° et R.121-5 du Code de l'urbanisme

67.- Le terrain d'assiette du projet est en site inscrit depuis plusieurs dizaines d'années et constitue dès lors un espace littoral remarquable en application des dispositions susvisées.

Les parcelles qui sont l'assiette du projet n'ont jamais été construites.

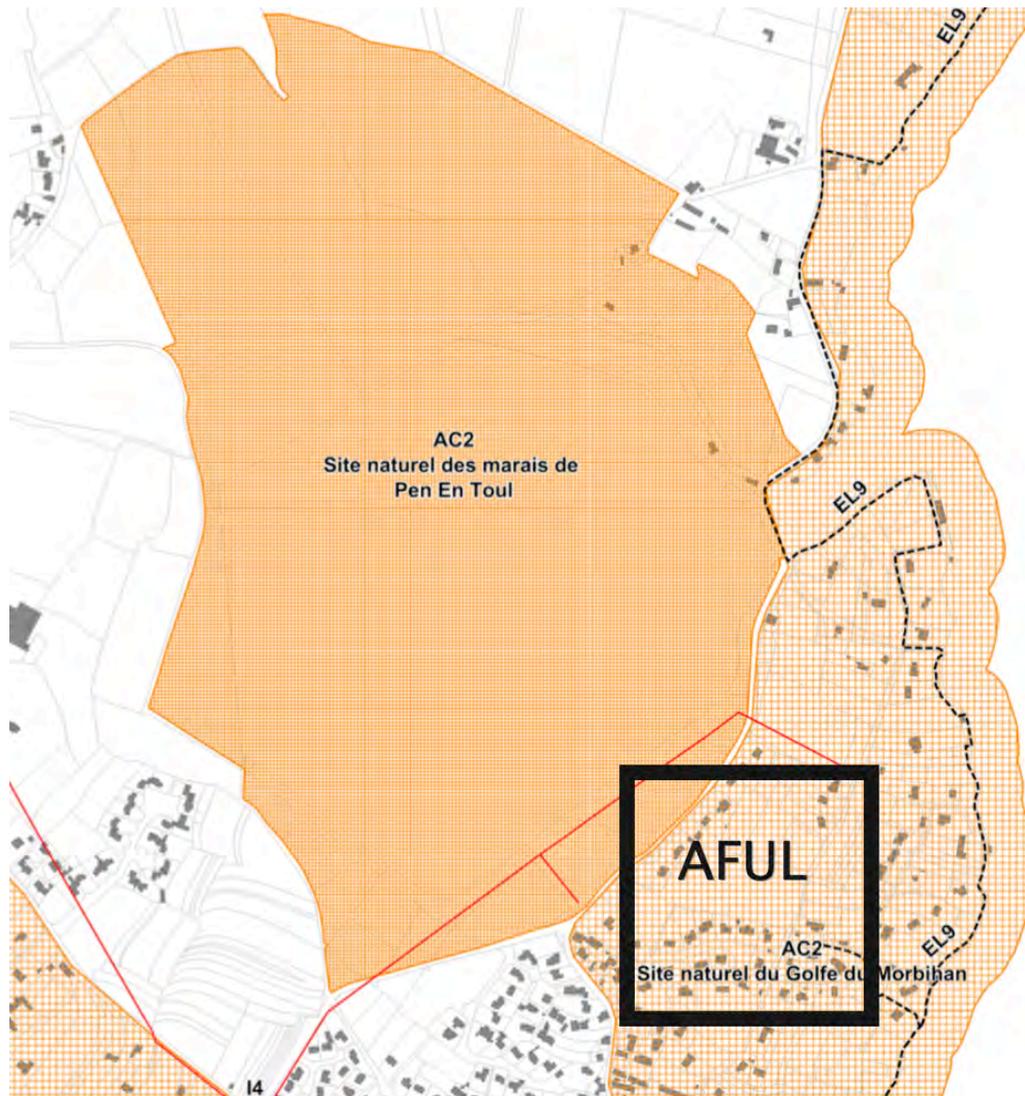
Elles constituent un poumon dans l'urbanisation de mitage de la commune de Larmor-Baden.

Ces espaces restés naturels, et pourtant classés en UCa dans le POS, sont en effet entièrement couverts par le site inscrit du Golfe du Morbihan ainsi que le plan des servitudes d'utilité (SUP) du PLU actuel (et anciennement du POS) le montre :



Cela n'a jamais été contesté par la commune et ce n'est d'ailleurs pas contestable.

Les terrains offrent une magnifique vision sur le marais de Pen en Toul, classé au titre des sites et également classé au titre de Natura 2000 :



68.- La SUP de site inscrit (et de site classé pour le marais) est extraite du PLU approuvé le 7 juin 2017, PLU dont les documents sont inapplicables à la cause puisque le permis attaqué est antérieur à cette approbation.

Cependant, cette SUP existait déjà sous l'empire du POS puisque le site inscrit du Golfe du Morbihan a été institué par un arrêté ministériel du 15 avril 1965 : PL5.

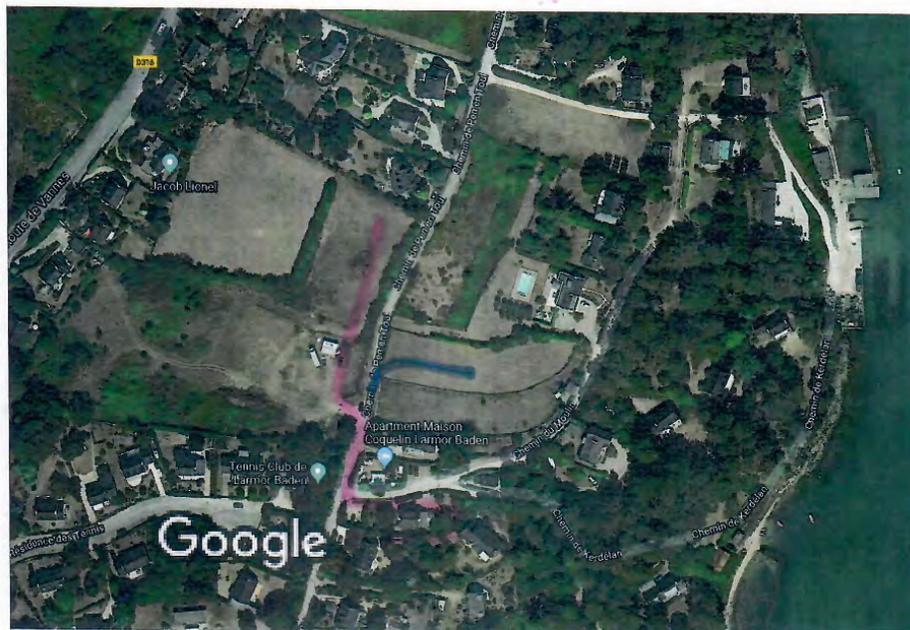
La commune ne pourra donc arguer que les documents dont use l'association requérante serait sans portée : le site inscrit existe bel et bien depuis 1965 et il n'a pas été modifié depuis lors sur une seule parcelle des communes riveraines du Golfe.

69.- Pour l'anecdote, un chevreuil y a été observé en juillet 2018 et pris en photographie dans tous ce secteur de la commune resté naturel sinon même sauvage :

Parcours chevreuil  
2 et 5 juillet 2018  
les n° renvoient aux photos ci-après



Données cartographiques ©2018 Google 20 m



lGlobe, Données cartographiques ©2018 Google 20 m



2 Juillet 2018 10<sup>h</sup>30 (1)  
propriété F & M CREZE



2 Juillet 2018 10h34 (2)  
intersection  
chemin du Moulin  
et rue du Moulin



2 Juillet 2018 10<sup>h</sup>36 (4)  
Terrain projet lotissement  
à côté Ouest de la Rue du Houlain



2 juillet 2018 10h37

⑤



2 juillet 2018 10h37

⑥



5 juillet 2018 13h31 (7)  
Terrain GAP  
Secteur Est de la rue du Moulin



5 juillet 2018 13h33 (8)  
Terrain DAP  
Secteur Ouest de la rue du Moulin

70.- Le caractère naturel de toutes les parcelles des terrains d'assiette du projet faisant l'objet de l'opération d'aménagement autorisée par le permis d'aménager attaqué fait encore moins de doute au vu des photographies aériennes et terrestres ci-dessous ainsi qu'au vu des pièces versées en PJ 9 à 12.





Au premier plan, les terrains litigieux en site inscrit, donnant directement sur le marais de Pen en Toul classé au titre des sites et au titre de Natura 2000, propriété de Bretagne Vivante



Au premier plan, les terrains litigieux en site inscrit, donnant directement sur le marais de Pen en Toul classé au titre des sites et au titre de Natura 2000, propriété de Bretagne Vivante

Les photographies présentées en §46 supra montrent la configuration des lieux : il s'agit d'une petite rue pittoresque, bordée de murets de pierre sèches, de haies et de talus.

71.- Cependant, une voie a été ouverte et un terre-plein a été construit à l'été 2017 dans le terrain de l'opération « A » pour permettre l'urbanisation autorisée par le permis d'aménager attaqué :







Ce poste de transformation a été construit en bordure de la rue du Moulin pour permettre l'alimentation en électricité fluide de tout le secteur, en prévision de son urbanisation

72.- Ces travaux sont cependant sans incidence sur la qualification d'espace remarquable resté naturel : en effet, ils ont été réalisés *après* l'octroi du permis, les terrains étant vierges de travaux à la date à laquelle le permis a été attaqué.

On sait en outre que l'anthropisation volontaire d'un milieu naturel ne change rien au caractère remarquable ne rendant pas impossible le classement en espace littoral remarquable :

- CAA Marseille, 17 juin 2018, Di Lena, n°05MA01212, Dr.envir. octobre 2008, p.6

C'est particulièrement le cas lorsque ces travaux sont réversibles, comme en l'espèce.

73.- les terrains assiette du permis attaqué sont donc des parties *naturelles* du site inscrit du Golfe du Morbihan, devant être protégées de toute urbanisation en application de l'article R.121-4-7° CU.

Le juge est chargé d'un contrôle normal à cet égard :

- CE, 17 juin 1998, Association de Défense des Propriétaires Longevillais, n°169463, BJDU 1998/5, p.341

...et cette qualification relève de l'appréciation souveraine des juges du fond :

- CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, n°219034, rec.p.903 et 957 ; BJDU 2002/5, p.344

Il n'existe donc pas véritablement de pouvoir d'appréciation des autorités locales lorsque, de fait, est constaté que tel ou tel espace est concerné par l'un des cas prévus à l'article R.121-4 CU et, a fortiori, concerné par l'une ou l'autre des protections juridiques ou qualification scientifique énumérées à cet article.

Enfin, le Conseil d'État a déjà décidé que les constructions illégales n'avaient pas à être prises en compte pour apprécier le caractère remarquable d'un espace littoral :

- CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n°275922.

74.- Or, de façon étonnante, le tribunal (§25) donne raison à la commune en estimant qu'il ne s'agit pas d'une partie *naturelle* de site inscrit et donc qu'il ne s'agit pas d'un espace littoral remarquable.

De la sorte il dénature totalement les faits. Son analyse est biaisée.

Vu de l'espace à 3000 mètres d'altitude, il est clair que les 2ha de terrain se confondent avec l'urbanisation alentours...

Et, pour rejeter le caractère naturel des presque 2ha qu'il représente (18507 m<sup>2</sup>), il prend pour référence cette urbanisation alentours...alors que le terrain concerné, qui a conservé une belle étendue vu à 100 mètres d'altitude, est, lui, resté en état naturel et constitue un espace de respiration dans l'urbanisation désordonnée et disparate de cette partie de la commune.

Ce n'est pas une méthode applicable pour apprécier le caractère remarquable d'un espace.

À ce régime-là en effet, c'est la porte ouverte à tous les espaces enclavés dans de l'urbanisation et même des espaces d'une superficie conséquente.

75.- En effet, la méthode de reconnaissance comme remarquable des espaces en site inscrit doit reposer sur un certain nombre de critères (qui n'ont pas été précisément fixés par la jurisprudence d'ailleurs) ; des critères téléologiques (pour quoi a été fait l'article L.121-23 ?) et des critères fonctionnalistes :

- Il doit s'agir d'abord d'une appréciation *in concreto* de la nature de l'espace à qualifier. Autrement dit, c'est au sol ou à quelques dizaines de mètres d'altitude que l'on doit percevoir l'espace en question ;
- C'est aussi dans son contexte environnant qu'il doit être perçu. En l'espèce, ces deux hectares de terrain forment un véritable « poumon » dans l'urbanisation désordonnée de cette partie de la commune ;
- en outre, la *surface* du terrain constitue un autre élément à prendre en compte par rapport à un ensemble dans lequel il s'inscrit : peu importe que de l'urbanisation éparsse se situe aux alentours dès lors que la surface du terrain confère au terrain un intérêt qui dépasse celui d'un simple jardin de quelques centaines de mètres-carrés (et en effet, dans ce dernier cas, l'urbanisation doit être prise en compte pour dénier au terrain le caractère d'espace littoral remarquable : CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, n°168029, BJDU 1/1999, p.15 concl.Maugüé). Mais on soulignera que la taille modeste d'un espace n'est pas en soi un argument pour le livrer à l'urbanisation parce qu'il ne serait pas remarquable, comme une simple parcelle de lotissement :
  - CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n°275922, préc.
- de plus, la méthode utilisée par le tribunal est extrêmement dangereuse car il méconnaît les objectifs de cet article : à ce régime-là, tout espace, de quelque surface que ce soit et même resté naturel n'a aucune chance de survivre à l'urbanisation, parce qu'il serait « confiné » dans une urbanisation « ambiante » (« ambiance » au demeurant bien difficile à qualifier objectivement...).

Ce que ne dit pas le tribunal, c'est à partir de quelles dimensions un tel espace devient « considérable » du point de vue de sa remarquabilité lorsqu'il est confiné dans de l'urbanisation...De là la nécessité de prendre en compte l'importance du terrain (en surface et en qualité intrinsèque) par rapport à l'« écrin » dans lequel il se trouve.

A ce titre, il faut en effet, prendre en compte la fonction de l'espace à qualifier : autant un jardin en site inscrit de quelques centaines de mètres-carrés n'a pas de fonction importante du point de vue de la « respiration » de l'espace, du point de vue écologique et du point de vue de la biodiversité à préserver, autant un espace de **2ha resté vierge de toutes constructions et jamais remanié** présente de toutes autres qualités.

On imagine que l'argumentation du tribunal serait la même à propos des terrains d'une surface équivalente situés de l'autre côté du Chemin du Moulin.

Or, avec ces autres parties du site inscrit restée vierge, les espaces non construits du site inscrit avoisinent les 5 hectares...

Ne pas prendre en compte tous ces éléments serait la porte-ouverte au démantèlement des sites inscrits littoraux petit morceau par petit morceau au motif qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes des espaces de grande taille et d'un seul tenant.

Adopter ce parti et cette méthode biaisée mène à l'impossibilité de préserver les espaces de respiration et la biodiversité si une « dent-creuse » aussi conséquente qu'un ensemble de 5 hectares resté cohérent malgré l'urbanisation désordonnée et de mitage aux alentours devait être bon à jeter en pâture à l'urbanisation au motif précisément qu'il constituerait une « dent-creuse ».

Ce n'est pas l'objectif de l'article L.121-23 lorsqu'il a été conçu par les assemblées en 1986.

L'argumentation fallacieuse du tribunal ne peut valoir dès lors qu'il est question de préserver la biodiversité et des espaces qui se réduisent toujours à une peau de chagrin dans les communes littorales parce qu'ils ne sont pas totalement homogènes ni d'un seul tenant...(pour cela il faut aller en Corse ou au Cap Fréhel), ce qui a toujours constitué précisément l'objectif de l'article L.121-23.

C'est aussi la raison pour laquelle il est bien plus raisonnable de considérer qu'un terrain non construit et en site inscrit constitue *ipso facto*, par une application littérale de l'article R.121-4, un espace naturel remarquable :

- CAA Nantes, 27 avril 2012, Association de protection du littoral Rance, Jouvente et Poriou, n°11NT01085 :

*« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des plans et photographies produits, que ces parcelles sont comprises dans le site de l'estuaire de la Rance classé par décret du 6 mai 1995 au titre de la loi du 2 mai 1930 et dans le site Natura 2000 du même nom et s'inscrivent, ainsi, dans un site remarquable au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ; qu'il n'est pas contesté que les parcelles en cause sont, également, incluses dans la bande littorale des cent mètres visée par les dispositions du III de l'article L.146-4 de ce code ; qu'elles sont bordées à l'est par le rivage, à l'ouest par des parcelles agricoles, au nord et au sud par des espaces naturels ; que contrairement à ce que soutiennent les requérants, les secteurs de ... et ... dans lesquels elles s'insèrent et qui comportent respectivement, cinq et une dizaine de constructions dont deux établissements hôteliers, constituent des zones d'habitat diffus et ne peuvent être regardés comme présentant le caractère d'espaces urbanisés pour l'application de ces dispositions ; qu'ainsi, et alors même qu'elles sont desservies par les réseaux publics et qu'elles sont situées à proximité du lieu-dit " La Moisiais ", au demeurant éloigné du rivage et appartenant à un compartiment de terrains nettement distinct, classé en zone constructible UH, le classement desdites parcelles en zone NPa n'est pas entaché d'une erreur d'appréciation ».*

76.- La cour fera également sienne les solutions déjà consacrées par ses homologues lyonnaises et bordelaises ainsi que par le Conseil d'État à ce sujet, lorsque l'urbanisation alentour ne retire en rien à un espace son caractère remarquable :

- CAA Lyon, 7 décembre 1994, Commune du Rayol-Canadel, n°93LY00545 ;
- CAA Bordeaux, 20 décembre 2001, Commune de Soorts-Hossegor, n°98BX01019 ;
- CE, 28 juillet 2000, Commune de Poprt-Vendres, n°173229.

77.- Au final, rien dans un examen objectif de la situation ne permet de dénier au terrain en question les qualités d'un espace remarquable...étant au demeurant précisé qu'il bénéficie d'une présomption quasiment irréfragable de remarquabilité en raison précisément de son classement en site inscrit.

78.- Le permis attaqué génère des travaux et des aménagements interdits par les articles qui fondent le moyen de l'association.

D'une part, l'article L.121-23 et les articles réglementaires correspondants (art.R.121-1 et s.) sont directement opposables au permis attaqué, en application de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme.

D'autre part, dans les espaces littoraux remarquables, seuls les aménagements légers prévus à l'article L.121-3 al.er et R.121-5 du Code de l'urbanisme sont autorisés.

Le projet n'est ni plus ni moins qu'un lotissement et les lotissements sont interdits dans les espaces littoraux remarquables car ils génèrent d'importants travaux d'aménagement.

Or, ce que prévoit le permis attaqué comme travaux et aménagements n'entre dans aucune des exceptions de l'article R.121-5 : viabilisation de terrain, création de voies, exhaussement, affouillements, travaux de réseaux, et, à terme bien entendu, 20 constructions, etc...

Il ne s'agit évidemment pas de travaux « légers ».

79.- Pour toutes ces raisons, le permis d'aménager devra être annulé.

### 3) FRAIS IRRÉPÉTIBLES

80.- Le tribunal condamnera la commune à verser à la requérante la somme de 3000 € en application de l'article L.761-1 du CJA.

### *...PAR CES MOTIFS...*

La requérante demande au Tribunal administratif de Rennes :

- 1) D'annuler le jugement du Tribunal administratif de Rennes du 14 juin 2019 rejetant la requête de l'association tendant à l'annulation de l'arrêté du 25 mars 2017 par lequel le maire de Larmor-Baden a auto-accordé à sa commune un permis d'aménager 20 lots à l'AFUL de Pen en Toul ;
- 2) D'annuler l'arrêté du 25 mars 2017 ;
- 3) De condamner la commune de Larmor-Baden à lui verser la somme de 3000 € en application de l'article L.761-1 CJA ;

Quimper, le 25 février 2020

Erwan LE CORNEC  
Avocat au barreau de Quimper

