

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 19NT03333

ASSOCIATION « QUALITE DE LA VIE A
LARMOR-BADEN »

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Cécile Ody
Rapporteur

La Cour administrative d'appel de Nantes
(5^{ème} chambre)

M. Benoît Mas
Rapporteur public

Audience du 2 octobre 2020
Lecture du 20 octobre 2020

68-001-01-02-03
68-02-01-01-03
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association « Qualité de la vie à Larmor-Baden » a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 25 mars 2017 par lequel le maire de la commune de Larmor-Baden a délivré un permis d'aménager à l'association foncière urbaine libre de Pen en Toul.

Par un jugement n° 1702442 du 14 juin 2019, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire récapitulatif rectifié, enregistrés les 9 août 2019 et 26 février 2020, l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden", représentée par Me Dubreuil, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes ;
- 2°) d'annuler l'arrêté du 25 mars 2017 par lequel le maire de la commune de Larmor-Baden a délivré un permis d'aménager à l'association foncière urbaine libre de Pen en Toul ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Larmor-Baden le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier ; le tribunal administratif de Rennes n'a pas statué sur le moyen tiré de la violation des principes de neutralité et d'impartialité ; il a fait application de l'article L. 442-7 du code de l'urbanisme qui n'était pas invoqué en défense, sans en avoir averti au préalable les parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative ;

- l'arrêté du 25 mars 2017 attaqué a été signé par une autorité incompétente, dès lors que l'arrêté de délégation du 24 avril 2014 n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de publicité le rendant exécutoire ;

- il est entaché d'irrégularité dans la mesure où le signataire n'a pas respecté l'arrêté de délégation du 24 avril 2014 lui imposant de faire précéder sa signature de la formule « par délégation du maire » ;

- la demande de permis d'aménager a été signée et déposée par une personne qui n'est pas habilitée à représenter l'association foncière urbaine libre et sans délibération du conseil municipal chargé de la disposition des biens communaux en application des articles L. 2121-29 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ;

- l'arrêté du 25 mars 2017 attaqué a été délivré en violation des principes de neutralité et d'impartialité ;

- il a été pris en méconnaissance du préambule du plan d'occupation des sols (POS) et de son article UC 5 ;

- il méconnaît l'article UC 3 du POS relatif aux accès et voirie ;

- il a été pris en méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

- il ne respecte pas les articles L 121-23, R. 121-4 et R. 121-5 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 février 2020, la commune de Larmor-Baden, représentée par Me Donias, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, à l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ;

3°) à ce que la cour mette à la charge de l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden" le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que la requête est irrecevable et qu'aucun des moyens invoqués par la requérante n'est fondé.

Par un mémoire distinct, enregistré le 9 août 2019, l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden a demandé à la cour de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme.

Par une ordonnance n° 19NT03333 QPC du 4 septembre 2019, le président de la 5ème chambre de la cour n'a pas transmis au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Ody,
- les conclusions de M. Mas, rapporteur public,
- les observations de l'association « Qualité de la vie à Larmor-Baden », représentée par Me Dubreuil et celles de la commune de Larmor-Baden, représentée par Me Donias.

Des notes en délibéré présentées par la commune de Larmor-Baden ont été enregistrées le 7 octobre 2020 et le 16 octobre 2020.

Une note en délibéré présentée par l'association « Qualité de la vie à Larmor-Baden » a été enregistrée le 12 octobre 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 25 mars 2017, la commune de Larmor-Baden a délivré à l'association foncière urbaine libre (AFUL) de Pen en Toul un permis d'aménager portant sur la viabilisation de vingt terrains à bâtir sur une emprise foncière de 18 593 m², terrains cadastrés section AC n^{os} 33, 34, 582, 583 et 747p, situés rue du Moulin. Par un jugement du 14 juin 2019, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden" tendant à l'annulation de ce permis d'aménager. L'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden" relève appel de ce jugement.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Larmor-Baden :

2. Une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. Tel est le cas lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier. A ce titre, si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée.

3. L'article 10 des statuts de l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden", approuvés le 11 août 2012, prévoit que : « Le conseil d'administration est compétent pour désigner tout représentant en justice à l'occasion de tout recours contentieux dont la mise en œuvre est laissée à sa discrétion. / Le choix de son représentant est laissé à sa discrétion. Cette délégation est valable pour une durée indéterminée. ». Il ressort des pièces du dossier que par une délibération du 4 avril 2017, le conseil d'administration de l'association a donné mandat et

pouvoir à Me Le Cornec, avocat au barreau de Quimper, pour engager toutes actions juridiques et judiciaires à l'encontre du permis d'aménager délivré le 25 mars 2017 à l'AFUL de Pen en Toul ainsi que tous les permis de construire qui seraient délivrés dans le périmètre de cette AFUL. Il suit de là que la requérante est régulièrement représentée. La fin de non-recevoir opposée par la commune de Larmor-Baden ne peut être accueillie.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. (...) Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. (...)* ».

5. Pour établir le caractère exécutoire de l'arrêté de délégation de fonctions à M. Favé, adjoint chargé de l'urbanisme, pris le 24 avril 2014, lequel est contesté par l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden", la commune de Larmor-Baden s'est bornée à présenter un certificat administratif d'affichage dressé pour les besoins de l'instance le 17 janvier 2019, selon lequel l'arrêté fixant la délégation de signature du deuxième adjoint au maire a été affiché en mairie pendant deux mois à compter du 24 avril 2014. Néanmoins, 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 24 avril 2014, ce certificat ne peut être regardé comme probant, alors, en outre, qu'il ressort des termes mêmes de cet arrêté de délégation qu'il devait être notifié et qu'il comprend la mention « notifié le 24 avril 2014 » et la signature de M. Favé, sans précision sur son affichage. Il suit de là que l'affichage en mairie de l'arrêté de délégation du 24 avril 2014 ne peut être tenu pour établi. Par suite, l'arrêté portant permis d'aménager du 25 mars 2017 a été signé par une autorité incompétente.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : / 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits (...).* » Aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis (...) d'aménager (...) sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux (...)* ». Il résulte de ces dispositions combinées qu'un maire ne peut solliciter une demande de permis au nom de sa commune sans y avoir été expressément autorisé par le conseil municipal.

7. Il ressort des pièces du dossier que l'AFUL de Pen en Toul, pétitionnaire du permis d'aménager, a été créée par la commune de Larmor-Baden, en tant que propriétaire des deux parcelles cadastrées section AC n°s 747 et 583 représentant plus de la moitié de l'emprise et les propriétaires des autres parcelles dont l'identité n'a pas été révélée. Dès lors que son appartenance à l'AFUL de Pen en Toul n'ôte pas à la commune sa qualité de propriétaire des parcelles concernées, la demande de permis d'aménager ne pouvait être déposée par le maire, en

tant que président de l'AFUL, sans y avoir été expressément autorisé par le conseil municipal. Par suite, en l'absence de justification de l'obtention d'une telle autorisation, qui constitue un préalable nécessaire, l'arrêté accordant le permis d'aménager est entaché d'illégalité.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article UC 3 du plan d'occupation des sols, alors applicable : *« 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. (...) »*.

9. Il ressort des pièces du dossier, notamment des plans et des photographies produits, que le projet d'aménagement autorisé prévoit trois accès, l'un au sud-ouest du terrain d'assiette par la rue des Tennis, les deux autres par la rue du Moulin qui borde la parcelle sur toute sa longueur à l'est. Il ressort également des pièces du dossier que la rue du Moulin est très étroite et reçoit une circulation en sens unique du sud vers le nord. Si la commune de Larmor-Baden reconnaît que la rue est trop étroite pour satisfaire aux exigences de l'article UC 3 du plan d'occupation des sols, elle se prévaut d'acquisitions de plusieurs parcelles situées en face des terrains de tennis lui appartenant, de sorte qu'au sud du projet d'aménagement, la rue du Moulin pourra être élargie. Toutefois, au nord du projet, la rue du Moulin demeure particulièrement étroite, avec des largeurs inférieures à 3,50 mètres à certains endroits. Par suite, il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté par la commune de Larmor-Baden que la rue du Moulin, destinée à la circulation générale, sur laquelle sont prévus deux accès au projet d'aménagement portant sur vingt nouveaux logements, ne présente pas une largeur d'emprise de 8 mètres au moins. Il suit de là que l'exigence du paragraphe 2 de l'article UC 3 du plan d'occupation des sols qui s'applique aux voies, nouvelles ou non, destinées à la circulation générale desservant les constructions et installations n'est pas respectée.

10. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : *« L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. »*. Aux termes de l'article L. 121-13 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : *« 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'Etat 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. (...) »*.

11. Il résulte des dispositions précitées du code de l'urbanisme que, dans les communes littorales, ne peuvent être autorisées, dans les zones situées en dehors des espaces déjà urbanisés, que les constructions réalisées en continuité, soit avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, et, s'agissant des espaces proches du rivage, à la condition qu'elles n'entraînent qu'une extension limitée de l'urbanisation spécialement

justifiée et motivée et qu'elles soient situées en dehors de la bande littorale des cent mètres à compter de la limite haute du rivage. Le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, au sens de l'article L. 121-13 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.

12. Il ressort des pièces du dossier, notamment des documents cartographiques et des photographies aériennes que le terrain d'assiette du projet se situe à l'extrémité nord-est du bourg de Larmor-Baden, dans la partie de la commune qui forme une pointe, longée à l'ouest par le marais de Pen en Toul et à l'est par le Golfe du Morbihan. Il ressort également de ces pièces qu'à partir de la rue des Tennis, l'urbanisation dense du bourg laisse place à une urbanisation beaucoup plus diffuse, le long des voies, dans un environnement agricole et naturel. Le projet d'aménagement contesté qui prévoit, sur un terrain naturel de prairies de 1,8 hectares, la construction de 20 maisons individuelles, de voies de desserte, de places de stationnement et d'espaces verts aménagés, a pour effet de doubler le nombre de constructions dans le compartiment foncier concerné, avec une occupation et un aménagement non plus des seules bordures sud, ouest et nord mais de l'ensemble du compartiment concerné. Il suit de là que le permis d'aménager n'a pas le caractère d'une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L.121-13 du code de l'urbanisme.

13. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du même code : « *En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / (...) 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement ; (...)* ». Si ces dispositions tendent à préserver les parties naturelles des sites inscrits ou classés qui doivent être présumées constituer un paysage remarquable ou caractéristique eu égard à l'objet des procédures de classement et d'inscription prévues par la loi du 2 mai 1930 désormais codifiée aux articles L. 341-1 du code de l'environnement, elles ne font pas obstacle à ce qu'un permis d'aménager soit accordé sur un terrain déjà urbanisé ou déjà altéré par l'activité humaine situé dans un site inscrit ou classé.

14. Il ressort des pièces du dossier que l'emprise du permis d'aménager constitue une partie naturelle, comprenant des prairies et des bois, de près de deux hectares, inclus dans le périmètre du site inscrit du Golfe du Morbihan, institué par arrêté ministériel du 15 avril 1965, alors même qu'existe dans son environnement proche un certain degré d'urbanisation. Si le secteur a déjà subi certaines altérations liées à l'activité humaine, celles-ci sont postérieures à la date d'édition du permis d'aménager. De plus, l'emprise du permis d'aménager se situe à proximité immédiate du site classé des marais de Pen en Toul, lequel constitue également un site

Natura 2000 classé en zone de protection spéciale. Eu égard à l'importance de sa superficie, à son caractère naturel, à la sensibilité des marais de Pen en Toul à proximité immédiate et à la qualité des perspectives paysagères qu'il offre, le terrain d'assiette du projet d'aménagement constitue un espace remarquable au sens des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme. Par suite, le permis d'aménager attaqué a été pris en violation de ces dispositions.

15. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de l'arrêté contesté.

16. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement attaqué, que l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden" est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Sur les conclusions de la commune de Larmor-Baden tendant à l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

17. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé.* ». Aux termes de l'article L. 600-5-1 du même code : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.* ».

18. Les vices affectant le permis d'aménager concernent l'ensemble du projet autorisé et, par suite, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un permis de régularisation dès lors qu'une mesure de régularisation impliquerait d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même. Dans ces conditions, la commune de Larmor-Baden n'est pas fondée à demander, à titre subsidiaire, l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Sur les frais liés au litige :

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

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1702442 du 14 juin 2019 du tribunal administratif de Rennes et l'arrêté du 25 mars 2017 par lequel le maire de la commune de Larmor-Baden a délivré un permis d'aménager à l'association foncière urbaine libre de Pen en Toul sont annulés.

Article 2 : La commune de Larmor-Baden versera à l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden" la somme de 1500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Larmor-Baden tendant à l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et celles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association "Qualité de la vie à Larmor-Baden", à l'association foncière urbaine libre de Pen en Toul et à la commune de Larmor-Baden.

Copie en sera adressée au préfet du Morbihan et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Vannes.

Délibéré après l'audience du 2 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Célérier, président de chambre,
- Mme Buffet, président assesseur,
- Mme Ody, premier conseiller.

Lu en audience publique le 20 octobre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

C. ODY

T. CELERIER

Le greffier,

C. POPSE

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan
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.