TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES

N° 1702442

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION QUALITÉ DE LA VIE
À LARMOR-BADEN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Fabien Martin
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Rennes,

(1ère chambre)

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 17 mai 2019
Lecture du 14 juin 2019

68-04
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 mai 2017 et 14 décembre 2018, l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden, représentée par Me Le Cornec, demande au Tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 25 mars 2017, par lequel le maire de la commune de Larmor-Baden a délivré à l'association foncière urbaine libre (AFUL) de Pen en Toul un permis d'aménager un lotissement de 20 lots sur le terrain situé chemin de Pen en Toul, cadastré section AC n° 33, n° 34, n° 582, n° 583 et n° 747 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Larmor-Baden le versement de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :
- l'arrêté a été signé par une autorité incompétente ;
- la demande de permis d'aménager a été signée par une personne ne justifiant pas de la qualité pour représenter l'AFUL de Pen en Toul ;
- l'instruction de la demande de permis d'aménager méconnaît le principe d'impartialité dès lors que le second adjoint signataire a délivré un permis d'aménager à la commune ;
- l'arrêté a été pris sans l'autorisation du préfet du Morbihan, en méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté méconnaît le préambule du règlement du plan d'occupation des sols de la zone UC et l'article UC 5 de ce règlement dès lors que le projet ne porte pas sur l'ensemble du secteur UCa ;
- l'arrêté méconnaît l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols en raison de l'insuffisance des accès au terrain d'assiette ;
- l'arrêté méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que le projet entraîne la création d'une extension non limitée de l'urbanisation.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 22 novembre 2018 et 17 janvier 2019, la commune de Larmor-Baden, représentée par Me Donias, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden le versement de la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :
- la requête est irrecevable dès lors que le conseil d'administration ne pouvait pas valablement décider du déclenchement de l'instance et de la désignation du mandataire de l'association ;
- la requête est irrecevable dès lors que l'association requérante ne peut pas se prévaloir de la qualité d'association agréée pour la protection de l'environnement ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Martin,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de M. Crézé, représentant l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden, et de Me Fleischl, représentant la commune de Larmor-Baden.

L'AFUL de Pen en Toul n'était ni présente ni représentée.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Larmor-Baden a été enregistrée le 20 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Le 3 janvier 2017, l'association foncière urbaine libre (AFUL) de Pen en Toul a déposé à la mairie de Larmor-Baden une demande de permis d'aménager un lotissement de 20 lots sur le terrain situé chemin de Pen en Toul, cadastré section AC n° 33, n° 34, n° 582, n° 583 et n° 747, d'une superficie de 18 593 m². Par un arrêté du 25 mars 2017, le maire de la commune de Larmor-Baden a délivré le permis sollicité. L'association Qualité de la vie à Larmor-Baden demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir ;

2. Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « *Le permis (...) d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (...)* ».

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompétence :

3. Aux termes de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente pour délivrer le permis (...) d'aménager (...) est : a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme (...)* ». L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (...)* ».

4. L'arrêté attaqué du 25 mars 2017 a été signé par M. Favé, 2ème adjoint au maire de Larmor-Baden, qui disposait d'une délégation de signature à cet effet consentie par un arrêté du maire de Larmor-Baden du 24 avril 2014, régulièrement publié. La circonstance que la signature de l'arrêté attaqué ne soit pas précédée de la mention « par délégation du maire » n'a pas d'incidence sur la compétence de M. Favé pour signer l'arrêté. Le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué doit donc être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de qualité du signataire de la demande du permis d'aménager :

5. 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 (...)* ». Les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur. Ainsi, sous réserve de la fraude, le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme doit être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande.

6. Il ressort des pièces du dossier que le formulaire de demande du permis d'aménager indique que M. Bertholom est le représentant de l'AFUL et que ce dernier a attesté avoir qualité pour demander le permis d'aménager. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier et il n'est pas allégué que cette attestation serait entachée d'une fraude. Ainsi, M. Bertholom ayant qualité pour représenter l'AFUL de Pen en Toul, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut d'impartialité dans l'instruction de la demande du permis d'aménager :

7. Le principe d'impartialité est un principe général du droit s'imposant à tous les organismes administratifs. Aux termes de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme : « *Si le maire (...) est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis (...) soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune (...) désigne un autre de ses membres pour prendre la décision* ».

8. Il ressort des pièces du dossier que l'AFUL de Pen en Toul a déposé la demande du permis d'aménager et que la commune est propriétaire du terrain d'assiette du projet. La délivrance à la commune d'un permis d'aménager ne suffit pas à faire regarder le maire comme ayant un intérêt quelconque dans l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme. L'association requérante n'est donc pas fondée à soutenir que l'instruction de la demande du permis d'aménager aurait méconnu le principe d'impartialité.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du préambule du règlement de la zone UC du plan d'occupation des sols et de l'article UC 5 de ce règlement :

9. Le préambule du règlement du plan d'occupation des sols concernant la zone UC prévoit que : « *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* ». Aux termes de l'article UC 5 de ce même règlement : « *Le plan d'ensemble devra porter sur la totalité des terrains situés à l'intérieur du périmètre cerné par les limites du secteur ou de la zone. Il pourra être fait exception des parcelles ou parties de parcelle déjà bâties, sous réserve qu'elles ne fassent pas obstacle à un aménagement cohérent du secteur ou de la zone* ».

10. Il est constant qu'aucune étude de plan d'ensemble n'a été réalisée concernant la zone UCa où se situe le terrain d'assiette du projet. 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.

11. Ainsi, c'est à bon droit que le maire de Larmor-Baden n'a pas légalement conditionné la délivrance du permis d'aménager attaqué à la réalisation d'une étude de plans d'ensemble.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols :

12. Aux termes de l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols, intitulé « Accès 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 (...)* ».

13. Le projet consiste à créer un lotissement comprenant 20 lots destinés à accueillir, pour chacun d'entre eux, une maison d'habitation. Le projet prévoit que le terrain d'assiette disposera de trois accès, l'un situé au sud donnant sur la rue des Tennis, un situé au sud est donnant sur la rue du Moulin et un situé au nord est donnant également sur la rue du Moulin. Si l'association requérante soutient que les voies sont trop étroites au niveau des accès, elle ne verse toutefois au dossier que des photographies sans préciser les angles et les prises de vues.

14. La commune verse quant à elle des plans comportant des mesures révélant que les trois accès donnent sur des voies présentant une largeur de plus de 3,5 mètres. Si la rue du Moulin présente par endroit une faible largeur, il ressort toutefois des pièces du dossier que la partie étroite de cette voie est éloignée du terrain d'assiette du projet, vers le sud. Ainsi, le terrain d'assiette du projet dispose d'accès donnant sur des voies qui présentent plus de 3,5 mètres de chaussée, ce qui est conforme au point 1 de l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols.

15. Si l'association requérante soutient que les voies existantes ne présentent pas des caractéristiques qui correspondent à la destination du projet, elle ne verse toutefois aucun élément à l'appui de ce moyen.

16. Les deux derniers alinéas du point 2 de l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols précité sont relatifs à l'aménagement des voies nouvelles en imposant une largeur de huit mètres et n'ont pas pour objet de définir les conditions de constructibilité des terrains situés dans la zone concernée. Par suite, ces dispositions ne font pas obstacle à la délivrance du permis d'aménager attaqué dont le terrain d'assiette est desservi par des voies construites avant l'approbation du plan d'occupation des sols invoquée. De plus, le permis d'aménager attaqué n'a pas pour objet d'autoriser la création de voies ouvertes au public au sens des dispositions précitées du plan d'occupation des sols. Dans ces conditions, la circonstance que les rues existantes présentent une largeur inférieure à huit mètres n'a donc pas d'incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

17. Il résulte de ce qui a été dit aux points 12 à 16 que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UC 3 du règlement du plan d'occupation des sols doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

18. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) 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. (...)* ».

19. 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 sen de l'article L. 121-13 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. 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 de l'urbanisation au sens de la loi.

20. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé en continuité d'un espace urbanisé situé au sud. Le terrain d'assiette du projet s'ouvre au nord et à l'est vers des espaces peu densément construits. Le projet de lotissement de 20 lots sur un périmètre de 18 593 m² conduit ainsi à étendre l'urbanisation d'un quartier périphérique. Il constitue donc une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

21. Il ressort des pièces du dossier que l'urbanisation du terrain d'assiette a déjà fait l'objet d'un accord du préfet du Morbihan en 2015. En effet, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites du Morbihan a émis un avis, le 23 juin 2015, sur un projet quasi-similaire au projet litigieux, puisqu'il prévoyait le même nombre de lots sur le même périmètre avec une hypothèse d'implantation similaire, une densité identique et une destination également identique des lots. Par une lettre du 17 juillet 2015, le préfet, faisant référence à l'avis émis le 23 juin 2015 par la commission, a donné son accord pour l'ouverture à l'urbanisation du terrain d'assiette du projet. La procédure prévue à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme a ainsi été respectée.

22. Il ressort des pièces du dossier que le projet de lotissement n'entraîne pas d'extension de l'enveloppe urbaine vers le nord, puisqu'il existe quelques constructions situées au nord du terrain d'assiette. Le projet prévoit également une faible densité des constructions, dès lors que le terrain d'assiette présente une superficie de 18 593 m² alors que seulement 20 lots sont prévus, présentant des superficies allant de 463 m² à 931 m², soit une surface moyenne de 619 m². Les superficies des lots ne sont pas sensiblement inférieures à celles des parcelles environnantes, comme le révèle les documents graphiques versés au dossier. Sur chaque lot, une faible emprise au sol de 30 % maximum est autorisée. Le projet prévoit une surface de plancher maximale de 5 577 m² pour un terrain de 18 593 m². Les espaces libres seront plantés à raison d'un arbre de haute tige par tranche de 200 m². Au sud ouest du terrain, deux vastes espaces libres plantés seront créés. Enfin, le projet prévoit la conservation du talus situé en bordure est du terrain d'assiette du projet. Dans ces conditions, le projet constitue une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

23. Il résulte de ce qui a été dit aux points 18 à 22 que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 121-23, L. 121-24, R. 1214 et R. 121-5 du code de l'urbanisme :

24. 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 L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public (...)* ». 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 (...) ». Aux termes de l'article R. 121-5 du même code : « *Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers (...) à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux (...)* ».

25. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette est bordé au nord, au sud et à l'ouest par des maisons d'habitation. Une voie publique longe également le terrain sur le côté ouest. Les pièces du dossier révèlent également que le terrain d'assiette du projet est constitué par une prairie mésophile qui ne présente pas de caractère remarquable. Si le terrain est situé au sein du site inscrit « Golfe du Morbihan et ses abords », il ne constitue toutefois pas une partie naturelle de ce site au sens du 7° de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme. A ce titre, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a émis un avis favorable, le 23 juin 2015, à l'urbanisation de ce terrain et n'a relevé aucune caractéristique concernant un espace remarquable. Les photographies attestant de la présence de chevreuils sur le terrain ne révèlent pas un caractère d'espace remarquable. Enfin, le terrain ne donne pas directement sur le marais de Pen en Toul.

26. Dans ces conditions, le projet n'est pas situé au sein d'un espace remarquable au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme. L'arrêté attaqué ne méconnaît ainsi pas les articles précités du code de l'urbanisme.

27. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

Sur les frais liés au litige :

28. L'article L. 761-1 du code de justice administrative fait obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Larmor-Baden, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée à ce titre par l'association requérante.

29. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden le versement à la commune de Larmor-Baden d'une somme de 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE:

Article 1er : La requête de l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden est rejetée.

Article 2 : L'association Qualité de la vie à Larmor-Baden versera à la commune de Larmor-Baden la somme de 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Qualité de la vie à Larmor-Baden, à la commune de Larmor-Baden et à l'association foncière urbaine libre de Pen en Toul.

Délibéré après l'audience du 17 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Martin, premier conseiller,
M. Desbourdes, conseiller.

Lu en audience publique le 14 juin 2019.

Le rapporteur, Le président,

F. MARTIN C. RADUREAU

Le greffier,

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui le concerne et 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.