

Conseil d'État

**N° 419139**

ECLI:FR:CECHR:2020:419139.20200403

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**6ème - 5ème chambres réunies**

Mme Coralie Albumazard, rapporteur

M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public

SCP GASCHIGNARD ; SCP BARADUC, DUHAMEL, RAMEIX ; SCP BAUER-VIOLAS,  
FESCHOTTE-DESBOIS, SEBAGH, avocat(s)

lecture du vendredi 3 avril 2020

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

1° M. C... F... a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 17 octobre 2013 par lequel le maire de la commune de l'Ile-de-Batz a accordé à M. G... D... un permis de construire pour l'édification d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 504 au lieu-dit " Mezou Grannog ". Par un jugement n° 1304912 du 11 juillet 2014, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté.

Par un arrêt n° 14NT02367, 14NT02372 du 24 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur appel de la commune de l'Ile-de-Batz et de M. D..., annulé ce jugement et rejeté la demande présentée par M. F... devant le tribunal administratif.

Par une décision n° 393801, 393802 et 393803 du 28 avril 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par M. F..., a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un arrêt n° 17NT01388 du 19 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a de nouveau annulé le jugement du tribunal administratif et rejeté la demande présentée par M. F... devant ce dernier.

Sous le n° 419139, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un autre mémoire, enregistrés les 20 mars et 21 juin 2018 et 2 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. F... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Ile-de-Batz et de M. D... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° M. C... F... a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 13 décembre 2013 par lequel le maire de la commune de l'Ile-de-Batz a accordé à M. et Mme B... E... un permis de construire pour l'édification d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 505 au lieu-dit " Mezou Grannog ". Par un jugement n° 1400090 du 11 juillet 2014, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté.

Par un arrêt n° 14NT02368, 14NT02370 du 24 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur appel de la commune de l'Ile-de-Batz et de M. et Mme E..., annulé ce jugement et rejeté la demande présentée par M. F... devant le tribunal administratif.

Par une décision n° 393801, 393802 et 393803 du 28 avril 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par M. F..., a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un arrêt n° 17NT01391 du 19 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a de nouveau annulé le jugement du tribunal administratif et rejeté la demande présentée par M. F... devant ce dernier.

Sous le n° 419142, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un autre mémoire, enregistrés les 20 mars et 21 juin 2018 et 2 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. F... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Ile-de-Batz et de M. et Mme E... une somme

de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° M. C... F... a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 décembre 2013 par lequel le maire de la commune de l'Île-de-Batz a accordé à M. A... H... un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 515 au lieu-dit " Mezou Grannog ". Par un jugement n° 1400461 du 11 juillet 2014, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 14NT02410 du 24 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par M. F... contre ce jugement.

Par une décision n° 393801, 393802 et 393803 du 28 avril 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par M. F..., a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un arrêt n° 17NT01390 du 19 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a de nouveau rejeté l'appel formé par M. F... contre ce jugement.

Sous le n° 419144, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un autre mémoire, enregistrés les 20 mars et 21 juin 2018 et 2 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. F... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la commune de l'Île-de-Batz et de M. H... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

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

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 5 mars 2020, présentées par M. D... et par M. et Mme E... ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gaschignard, avocat de M. F..., à la SCP Baraduc, Duhamel, Rameix, avocat de la commune de l'Île-de-Batz, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de M. D..., de M. et Mme E... et de M. H... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 17 octobre 2013, le maire de l'Île-de-Batz (Finistère) a délivré à M. D... un permis de construire pour l'édification d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 504 au lieu-dit " Mezou Grannog ", espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme alors en vigueur et reconnu comme tel par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Léon, comme l'ensemble de l'île de Batz. Par un arrêté du 13 décembre 2013, le maire de cette même commune a accordé à M. et Mme E... un permis de construire pour l'édification d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 505 au même lieu-dit " Mezou Grannog ". Enfin, par un arrêté du 23 décembre 2013, le maire a accordé à M. H... un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée section AC n° 515 au même lieu-dit " Mezou Grannog ". Saisi par M. F..., propriétaire de terrains non constructibles situés à proximité des terrains d'assiette des projets litigieux, le tribunal administratif de Rennes a, par trois jugements du 11 juillet 2014, annulé les arrêtés des 17 octobre et 13 décembre 2013 et rejeté la demande de M. F... dirigée contre l'arrêté du 23 décembre 2013. Par une décision du 28 avril 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé les arrêts du 24 juillet 2015 par lesquels la cour administrative d'appel de Nantes a, au motif que M. F... ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les arrêtés attaqués, annulé les deux premiers jugements et rejeté les deux premières demandes de l'intéressé et rejeté son appel contre le troisième jugement. Par trois pourvois, qu'il y a lieu de joindre

pour statuer par une seule décision, M. F... demande au Conseil d'Etat d'annuler les trois arrêts du 19 janvier 2018 de la cour administrative d'appel de Nantes statuant dans le même sens pour le même motif.

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable : " Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ".

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci.

4. Le propriétaire d'un terrain non construit est recevable, quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien.

5. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que M. F..., propriétaire dans le lieu-dit " Mezou Grannog " de plusieurs parcelles non construites, dont une parcelle cadastrée AB n° 89 se trouvant à une centaine de mètres des terrains d'assiette des projets litigieux, se prévalait de ce que les constructions autorisées étaient de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance de son bien en ce qu'elles altéraient la qualité d'un site aux caractéristiques particulières, essentiellement naturel et identifié comme un espace remarquable au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, à l'intérieur duquel se trouvaient leurs terrains d'assiette et ses propres terrains. En jugeant, dans les circonstances particulières qui lui étaient soumises, que M. F..., qui ne se bornait pas à invoquer de façon générale la qualité environnementale du site, ne se prévalait d'aucun intérêt lui donnant qualité pour contester les permis litigieux, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique.

6. Il résulte de ce qui précède que les trois arrêts attaqués doivent être annulés. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de M. F..., qui n'est pas la partie perdante, les sommes que demandent à ce titre la commune de l'île de Batz, M. D... et M. et Mme E....

7. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire ". Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, de seconds pourvois en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond.

Sur les appels de la commune de l'île-de-Batz, de M. D... et de M. et Mme E... contre les jugements n° 1304912 et 1400090 du 11 juillet 2014 :

8. En premier lieu, pour les motifs indiqués au point 5 ci-dessus, M. F... justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les permis de construire litigieux. Par suite, le moyen tiré de ce que le tribunal administratif aurait, à tort, admis une telle qualité doit être écarté.

9. En deuxième lieu, si la commune soutient, dans chacune de ces affaires, n'avoir pas été rendue destinataire du troisième mémoire de M. F..., enregistré au greffe du tribunal administratif de Rennes le 10 mars 2014, il ressort des pièces des dossiers qu'elle a répondu aux moyens soulevés dans ce mémoire par un mémoire du 17 avril 2014. Par suite, le moyen tiré de ce que le tribunal administratif aurait entaché ses jugements d'une irrégularité sur ce point ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

10. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, il ressort des pièces des dossiers que M. F... avait invoqué dans ses écritures l'illégalité du zonage du secteur d'implantation des projets en cause et la méconnaissance de la règle de constructibilité limitée énoncée aux articles L. 111-1-2 et R. 111-14 du code de l'urbanisme alors applicable. Par suite, les moyens tirés de ce que le tribunal administratif aurait relevé d'office ce moyen ne peuvent qu'être écartés.

11. En quatrième lieu, l'annulation par le tribunal administratif de Rennes de la délibération du 26 octobre 2012 en tant qu'elle classe en zone 1AU4 le secteur de " Mezou Grannog ", confirmée par un arrêt de la cour administrative d'appel du 24 juillet 2015, et l'annulation de la délibération du 22 septembre 2005 classant en zone " U " le secteur de " Mezou Grannog " par un précédent jugement du même tribunal, confirmé par un arrêt de la même cour en date du 16 février 2010, ont eu pour effet de remettre en vigueur les règles générales d'urbanisme prévues par les anciens articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ainsi que l'a relevé le tribunal administratif, il ressort des pièces des dossiers que le terrain d'assiette des projets critiqués, localisé au lieu-dit " Mezou Grannog ", situé à l'ouest de l'île, s'ouvre à l'ouest et au sud par un vaste espace classé comme remarquable en application des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme alors en vigueur. Les quelques constructions disséminées dans le secteur et la présence des bâtiments d'une ancienne colonie de vacances forment une urbanisation

diffuse qui ne peut être regardée comme une partie actuellement urbanisée de la commune. Dès lors, et alors que la commune ne se prévaut d'aucune des exceptions prévues par les dispositions de l'article L. 146-6, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le tribunal administratif aurait jugé à tort que les terrains d'assiette des projets contestés ne se trouvaient pas dans une partie urbanisée de la commune au sens de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme alors applicable.

12. Il résulte de ce qui précède que la commune de l'Île-de-Batz, M. D... et M. et Mme E... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par les jugements qu'ils attaquent, le tribunal administratif a annulé les arrêtés des 17 octobre et 13 décembre 2013. Dès lors, leurs requêtes doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

13. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, et pour l'ensemble de ces affaires, de mettre à la charge de la commune de l'Île-de-Batz une somme de 4 000 euros à verser à M. F... au titre de ces mêmes dispositions.

Sur l'appel de M. F... contre le jugement n° 1400461 du 11 juillet 2014 :

14. En premier lieu, aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable : " I - L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. (...) ". Si, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions.

15. Il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux consiste en la réalisation d'une extension de 42 m<sup>2</sup> d'une construction existante à usage d'habitation disposant initialement d'une surface hors oeuvre nette de 105 m<sup>2</sup>. Il résulte de ce qui précède que M. F... n'est pas fondé à soutenir que le tribunal administratif, dont le jugement est suffisamment motivé sur ce point, aurait à tort écarté le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué autoriserait une extension de l'urbanisation prohibée par les dispositions citées ci-dessus.

16. En deuxième lieu, aux termes du II du même article : " II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être 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 (...) ". Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

17. Il résulte de ce qui précède que l'extension litigieuse d'une construction existante ne

présente pas le caractère d'une extension de l'urbanisation au sens des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme et que M. F... n'est pas fondé à soutenir que le tribunal administratif, dont le jugement est suffisamment motivé sur ce point, aurait à tort écarté le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait ces dispositions.

18. En troisième lieu, aux termes du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable : " En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée. (...) ". Il ne ressort pas des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux se situerait dans la bande littorale des cent mètres. Dès lors, M. F... ne saurait soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions.

19. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire de l'Île-de-Batz aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en ne refusant pas, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de délivrer le permis de construire attaqué.

20. Il résulte de ce qui précède que M. F... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'il attaque, le tribunal administratif a rejeté sa demande. Par suite, sans qu'il soit besoin de statuer sur sa recevabilité, la requête de M. F... doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. F... une somme de 2 000 euros à verser à M. H... au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

-----

Article 1er : Les arrêts nos 17NT01388, 17NT01390 et 17NT01391 du 19 janvier 2018 de la cour administrative d'appel de Nantes sont annulés.

Article 2 : Les requêtes présentées par la commune de l'Île-de-Batz, par M. D..., par M. et Mme E... et par M. F... devant la cour administrative d'appel de Nantes sont rejetées.

Article 3 : La commune de l'Île-de-Batz versera à M. F... une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : M. F... versera à M. H... une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées devant le Conseil d'Etat par la commune de l'Île-de-



Batz, M. D... et M. et Mme E... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. C... F..., à la commune de l'Île-de-Batz, à M. G... D..., à M. et Mme B... E... et à M. A... H....

**Abstrats** : 68-001-01-02-03 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. RÈGLES GÉNÉRALES D'UTILISATION DU SOL. RÈGLES GÉNÉRALES DE L'URBANISME. PRESCRIPTIONS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. RÉGIME ISSU DE LA LOI DU 3 JANVIER 1986 SUR LE LITTORAL. - EXTENSION DE L'URBANISATION EN CONTINUITÉ AVEC LES AGGLOMÉRATIONS ET VILLAGES EXISTANTS DANS LES COMMUNES LITTORALES (I DE L'ART. L. 146-4 DU CODE DE L'URBANISME) - NOTION D'EXTENSION DE L'URBANISATION [RJ1] - EXCLUSION - SIMPLE AGRANDISSEMENT D'UNE CONSTRUCTION EXISTANTE [RJ2].

68-03-03-01-01 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ INTERNE DU PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ AU REGARD DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DU CODE DE L'URBANISME. - EXTENSION DE L'URBANISATION EN CONTINUITÉ AVEC LES AGGLOMÉRATIONS ET VILLAGES EXISTANTS DANS LES COMMUNES LITTORALES (I DE L'ART. L. 146-4 DU CODE DE L'URBANISME) - NOTION D'EXTENSION DE L'URBANISATION [RJ1] - EXCLUSION - SIMPLE AGRANDISSEMENT D'UNE CONSTRUCTION EXISTANTE [RJ2].

**Résumé** : 68-001-01-02-03 Si, en adoptant le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions.

68-03-03-01-01 Si, en adoptant le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions.

[RJ1] Rappr., sur les modalités d'appréciation de cette extension, CE, Section, 31 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, n° 392186, p. 117., [RJ2] Comp., s'agissant de la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (II de l'article L. 146-4), CE, 7 février 2005, Société soleil d'or et commune de Menton, n°s 264315 264372, T. p. 1131 ; CE, 11 avril 2018, Commune d'Annecy et autres, n° 399094, T. pp. 869-951.

