

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 24NT00043

M. Pascal V..... et autres

Mme Anne-Maude Dubost
Rapporteure

Mme Cécile Ody
Rapporteure publique

Audience du 2 avril 2026
Décision du 21 avril 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Pascal V....., Mme Gwendoline L....., Mme Stéphanie L....., Mme Lucienne J....., Mme Christine L....., Mme Claude F....., Mme Claude P....., Mme Roxane C....., M. Cyrille L...., Mme Laurence L....., M. David L....., M. Stéphane L....., Mme Solen S....., Mme Fanny L....., Mme Hélène L....., M. Laurent L....., Mme Marie-Blanche P....., M. Bernard P....., Mme Christine P....., M. Louis B..... et M. Patrick D..... ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 3 décembre 2020 par lequel le maire de Plouézec (Côtes-d'Armor) ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par la société Free Mobile pour l'implantation d'une station relais de téléphonie mobile sur un terrain situé Parc Servet, cadastré section AP n° 264, ainsi que la décision du 25 mars 2021 rejetant leur recours gracieux.

Par un jugement n° 2102169 du 8 novembre 2023, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 9 janvier 2024, M. Pascal V....., Mme Gwendoline L....., Mme Stéphanie L....., Mme Lucienne J....., Mme Christine L....., Mme Claude F....., Mme Claude P....., Mme Roxane C....., M. Cyrille L....., Mme Laurence L....., M. David L....., M. Stéphane L....., Mme Solen S....., Mme Fanny L....., Mme Hélène L....., M. Laurent L....., Mme Marie-Blanche P....., M. Bernard P....., Mme Christine P....., M. Louis B....et M. Patrick D....., représentés par la SELARL L....., demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 8 novembre 2023 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 3 décembre 2020 par lequel le maire de Plouézec ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par la société Free Mobile pour l'implantation d'une station relais de téléphonie mobile sur un terrain situé Parc Servet, cadastré section AP n° 264, ainsi que la décision du 25 mars 2021 rejetant leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Plouézec et de la société Free Mobile le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le projet contesté devait faire l'objet d'une demande de permis de construire ;
- la demande de déclaration préalable n'a pas été régulièrement signée et ne peut ainsi être regardée comme assortie d'une attestation relative au respect des qualités requises par l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 431-5 de ce code ;
- la demande de déclaration préalable est insuffisante ; elle méconnaît les dispositions de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme dès lors que les documents graphiques produits ne permettaient pas à l'autorité administrative d'apprécier l'insertion du projet contesté dans son environnement bâti et par rapport au site inscrit dans lequel il prend place ;
- le projet contesté méconnaît les dispositions de l'article UC 11.1 du règlement du plan local d'urbanisme de Plouézec et celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 juin 2024, la commune de Plouézec, représentée par Me T....., doit être regardée comme s'en remettant à la sagesse de la cour.

Elle soutient que :

- le projet contesté méconnaît les dispositions de l'article UC 11 du règlement du plan local d'urbanisme ;
- pour le surplus elle s'en remet à l'argumentation des requérants.

Par un mémoire enregistré le 29 juin 2024, la société Free mobile, représentée par Me M....., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 ;
- 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 Dubost,
- les conclusions de Mme Ody, rapporteure publique,
- les observations de Me C....., représentant M. V..... et autres, et celles de Me T....., représentant la commune de Plouézec.

Considérant ce qui suit :

1. La société Free Mobile a déposé, le 14 octobre 2020, une déclaration préalable en mairie de Plouézec (Côtes-d'Armor), portant sur l'implantation d'une antenne relais de radiotéléphonie consistant en un pylône monotube d'une hauteur de 33,65 mètres supportant six antennes relais et des paraboles, ainsi qu'un local technique grillagé et une clôture, sur un terrain situé parc Servet, cadastré AP n° 264. Par un arrêté du 3 décembre 2020, le maire ne s'est pas opposé à cette demande. M. V.... et d'autres personnes physiques ont formé un recours gracieux contre cet arrêté qui a été rejeté par une décision du 25 mars 2021. M. V.... et autres ont alors demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler ces décisions. Ils relèvent appel du jugement du 8 novembre 2023 par lequel ce tribunal a rejeté leur demande.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les constructions nouvelles doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire, à l'exception : / a) Des constructions mentionnées aux articles R. 421-2 à R. 421-8-2 qui sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme ; / b) Des constructions mentionnées aux articles R. 421-9 à R. 421-12 qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.* » et aux termes de l'article R. 421-9 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une déclaration préalable, à l'exception des cas mentionnés à la sous-section 2 ci-dessus : / a) Les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à cinq mètres carrés et répondant aux critères cumulatifs suivants : / - une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres ; / - une emprise au sol inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; / - une surface de plancher inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; / (...) c) Les constructions répondant aux critères cumulatifs suivants : / - une hauteur au-dessus du sol supérieure à douze mètres ; / - une emprise au sol inférieure ou égale à cinq mètres carrés ; / - une surface de plancher inférieure ou égale à cinq mètres carrés. / Toutefois, ces dispositions ne sont applicables ni aux éoliennes, ni aux ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés au sol, ni aux antennes-relais de radiotéléphonie mobile ; / j) Les antennes-relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement dès lors que ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m².* ».

3. Avant l'entrée en vigueur du décret susvisé du 10 décembre 2018 relatif à l'extension du régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de téléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques au titre du code de l'urbanisme, les projets de construction d'antennes relais de téléphonie mobile dont la hauteur est supérieure à douze mètres et qui, comportant la réalisation de locaux ou d'installations techniques nécessaires à leur fonctionnement, entraînaient la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 5 mètres carrés, n'entraient pas dans le champ des exceptions prévues à l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme et devaient faire l'objet d'un permis de construire en vertu des articles L. 421-1 et R. 421-1 du même code, alors que si la surface de plancher et l'emprise au sol créées étaient inférieures ou égales à 5 mètres carrés, ils ne faisaient l'objet que d'une déclaration préalable. Le décret du 10 décembre 2018 a modifié l'article R. 421-9, notamment en y insérant un j), pour étendre la procédure de déclaration préalable aux projets créant une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 mètres carrés, dans la limite de 20 mètres carrés au-delà de

laquelle la délivrance d'un permis de construire reste requise. Au regard de cet objet, les dispositions des c) et j) de l'article R. 421-9, dans leur rédaction issue de ce décret, doivent être lues comme soumettant à la procédure de déclaration préalable la construction d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile, de leurs systèmes d'accroche, et des locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement lorsque soit, quelle que soit la hauteur de l'antenne, la surface de plancher et l'emprise au sol créées sont supérieures à 5 mètres carrés et inférieure ou égale à 20 mètres carrés, soit, s'agissant des antennes d'une hauteur supérieure à douze mètres, la surface de plancher et l'emprise au sol créées sont inférieures ou égales à 5 mètres carrés. Les projets comportant des antennes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres et entraînant la création d'une surface de plancher et d'une emprise au sol inférieures ou égales à 5 mètres carrés restent dispensés de toute formalité en application des dispositions de l'article R. 421-2.

4. Pour l'appréciation des seuils applicables à ces projets de constructions, s'agissant tant de ceux fixés au j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, que de ceux mentionnés au c) de cet article et au a) de l'article R. 421-2, seules la surface de plancher et l'emprise au sol des locaux et installations techniques doivent être prises en compte, et non l'emprise au sol des pylônes.

5. Il ressort des pièces du dossier que l'opération projetée vise à l'implantation d'une antenne de radiotéléphonie d'une hauteur de 33,65 mètres dont les installations techniques généreront une emprise au sol de 8,45 m² ainsi qu'il résulte du « plan d'implantation projet » joint à la déclaration préalable. Dans ces conditions, le projet en litige devait faire l'objet, comme cela a été le cas en l'espèce, d'une déclaration préalable, sur le fondement du j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, et non d'une demande de permis de construire. En tout état de cause, à supposer comme le font valoir les requérants, que l'emprise au sol générée par le projet soit inférieure à 5m², le projet, comme il a été dit au point 3, devait également faire l'objet d'une déclaration préalable en application du c) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme. Le moyen tiré de ce que le maire devait s'opposer à la déclaration préalable au motif que le projet aurait dû faire l'objet d'un permis de construire doit donc être écarté.

6. En deuxième lieu, il y a lieu d'écarter, par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges aux points 2 et 3 du jugement attaqué, le moyen tiré de ce que la demande de déclaration préalable n'ayant pas été régulièrement signée, elle n'est assortie d'aucune attestation relative au respect des qualités requises par l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, que les requérants reprennent devant la cour sans nouvelle précision.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 431-36 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le dossier joint à la déclaration comprend : (...). / Il est complété, s'il y a lieu, par les documents mentionnés aux a et b de l'article R. 431-10, à l'article R. 431-14, aux b et g de l'article R. 431-16 et aux articles R. 431-18, R. 431-18-1, R. 431-21, R. 431-23-2, R. 431-25, R. 431-31 à R. 431-33 et R. 431-34-1. / (...) Lorsque la déclaration porte sur un projet de création ou de modification d'une construction et que ce projet est visible depuis l'espace public ou que ce projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, le dossier comprend également les documents mentionnés aux c et d de l'article R. 431-10.(...)* » et aux termes de l'article R. 431-10 du même code : « *Le projet architectural comprend également : / (...) c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; (...).* ».

8. La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible

d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

9. Il ressort du dossier de déclaration préalable que celle-ci comportait deux documents graphiques présentant l'insertion du projet au sein de son environnement. En outre, les plans d'« implantation projet » et d'« élévation projet » font figurer les dimensions de l'installation ainsi que ses coloris. Par ailleurs, la demande comportait un plan de la ville ainsi qu'un plan cadastral. Dans ces conditions, les pièces produites au dossier de déclaration préalable ont permis à l'autorité administrative d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement, y compris paysager, et ne sont pas entachées d'insuffisances qui auraient été de nature à fausser l'appréciation de l'autorité administrative sur la conformité du projet aux règles d'urbanisme applicables. Le moyen tiré de l'insuffisance du dossier de déclaration doit, par suite, être écarté.

10. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* ». Aux termes de l'article UC 11 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de Plouézec : « *1. Règles générales : / La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que celui du patrimoine sont d'intérêt public. Le respect de cet intérêt relève de la compétence, de la volonté et de la responsabilité du concepteur, du maître d'ouvrage et de l'autorité habilitée à délivrer les autorisations d'occupation et d'utilisation du sol. / Ce souci d'intégration sera pris en compte au niveau : / - de l'implantation et du volume général des constructions ou ouvrages, / - du type d'ouvertures et de leur positionnement, / - du choix des matériaux apparents et de leurs couleurs, / - du type de clôtures. / Dans ces conditions, les nouvelles constructions doivent respecter les prescriptions suivantes : / - Les constructions nouvelles présenteront des volumes simples, perpendiculaires ou parallèles entre eux. Un soin particulier sera apporté à la volumétrie des toitures afin qu'elle constitue un secteur cohérent en harmonie avec la silhouette urbaine environnante. / - Les couleurs des matériaux de parement (pierre, enduit, bardage), de la toiture et des peintures extérieures devront s'harmoniser entre elles et avec les couleurs dominantes des éléments bâtis dans leur environnement immédiat. / - Les constructions annexes telles que garages, remises, ateliers ... seront traitées avec le même soin que les bâtiments principaux et seront réalisées avec des matériaux de qualité. / - Des prescriptions particulières (teinte adaptée, nouvelle implantation, ...) pourront être imposées pour améliorer l'insertion urbaine et paysagère du projet envisagé. (...)* ». Ces dispositions du règlement du PLU ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et posent des exigences qui ne sont pas moindres. Dès lors, c'est par rapport aux dispositions du règlement du PLU de Plouézec que doit être appréciée la légalité de la décision de non-opposition contestée.

11. Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un site ou un paysage propre à fonder le refus opposé à une demande d'autorisation de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ladite autorisation, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce site.

12. Il ressort des pièces du dossier que le terrain du projet contesté appartient au site inscrit « Littoral de Penvénan à Plouha » qui vise à protéger le caractère pittoresque du littoral, et jouxte un espace boisé classé. Toutefois, ce terrain est situé dans la zone urbanisée de Plouézec, avec à ses abords des maisons d'habitation ainsi qu'un bâtiment des services techniques de la commune, de type industriel, et un parking. En outre, un château d'eau supportant des antennes de radiotéléphonie est situé à environ 450 mètres de l'opération projetée. Les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que le secteur du projet présenterait une unité, un intérêt ou une qualité architecturale à préserver. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que l'installation projetée de couleur marron-verte sera d'une hauteur de 33,65 mètres. Alors que l'architecte des bâtiments de France a émis un avis favorable au projet en cause, il ne ressort pas des pièces du dossier que ce projet, qui est éloigné du littoral de plus d'un kilomètre, porterait atteinte au site inscrit « Littoral de Penvénan à Plouha » ou au secteur urbanisé dans lequel il s'insère. Il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que le projet en litige, qui se situe sur une parcelle non boisée, porterait atteinte à l'espace boisé classé qu'elle jouxte. Dans ces conditions, les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que l'opération projetée porterait atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Par suite, en ne s'opposant pas à la déclaration préalable sollicitée par la société Free Mobile, le maire de Plouézec n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article UC 11 du règlement du PLU citées au point 10 et le moyen doit être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. V..... et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Plouézec et de la société Free Mobile qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme demandée par M. V..... et autres au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. V..... et autres une somme globale de 1 500 euros à verser à la société Free Mobile au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. V.... et autres est rejetée.

Article 2 : M. Pascal V....., Mme Gwendoline L...., Mme Stéphanie L....., Mme Lucienne J...., Mme Christine L....Mme Claude F...., Mme Claude P...., Mme Roxane C...., M. Cyrille Le M...., Mme Laurence L...., M. David L...., M. Stéphane L...., Mme Solen S...., Mme Fanny L...., Mme Hélène L...., M. Laurent L...., Mme Marie-Blanche P...., M. Bernard P...., Mme Christine P...., M. Louis B.... et M. Patrick D.... verseront ensemble une somme de 1 500 euros à la société Free Mobile au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. Pascal V....., désigné représentant unique des requérants en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la commune de Plouézec et à la société Free Mobile.

Délibéré après l'audience du 2 avril 2026, à laquelle siégeaient :

- M. Rivas, président de la formation de jugement,
- Mme Dubost, première conseillère,
- M. Hannyoy, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 avril 2026.

La rapporteure,

Le président de
la formation de jugement,

A.-M. DUBOST

C. RIVAS

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor en ce qui le concerne, et à tous commissaires 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.