Cour administrative d'appel de Nantes, 18 septembre 2026, n° 25NT00888

Cour administrative d'appel | Nantes | 2ème chambre | 18 septembre 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 demande de permis de construire

#2 demande devant le tribunal administratif

#3 demande de permis de construire

#4 plan local d urbanisme

#5 acte réglementaire

#6 dossier de demande de permis de construire

Voir plus (1)

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Nantes
12/02/2025
N° 2417699

Cour administrative d'appel - Nantes
2ème chambre
18/09/2026
N° 25NT00888

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société civile immobilière (SCI) Flojesa a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 17 juin 2024 par lequel le maire de Bouchemaine a refusé de délivrer à la SASU Capwest Groupe un permis de construire relatif à la construction d'une résidence hôtelière de quatre-vingt suites sur un terrain situé rue du Champ de l'Aire ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 2 août 2024.

Par une ordonnance n° 2417699 du 12 février 2025, le président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 mars 2025 et 9 octobre 2025, la société civile immobilière (SCI) Flojesa, représentée par Me de Baynast, demande à la cour :

1°) d'annuler cette ordonnance du président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Nantes du 12 février 2025 ;

2°) à titre principal, de renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif de Nantes afin qu'il statue sur sa requête ;

3°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du 17 juin 2024 du maire de Bouchemaine et la décision implicite de rejet du recours gracieux ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Bouchemaine le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa demande de première instance était recevable, dès lors qu'elle a signé le 4 septembre 2023 avec la SASU Capwest Groupe une promesse de vente portant sur les parcelles cadastrées section AP n°s 66, 69p et 232, qui constituent le terrain d'assiette du projet en litige, et justifie ainsi de son intérêt à agir contre l'arrêté portant refus de permis de construire du 17 juin 2024 ;

- le maire de Bouchemaine, qui a donné un avis favorable au projet le 5 mars 2024, s'est senti en situation de compétence liée pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité, à la suite de l'instruction menée par les services de la communauté urbaine Angers Loire Métropole ;

- la délibération du conseil communautaire de la communauté urbaine Angers Loire Métropole du 10 juillet 2023 approuvant la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal est illégale, dès lors que ni l'arrêté du 29 novembre 2022 du président d'Angers Loire Métropole portant engagement de la procédure de modification n° 1, ni son arrêté du 2 février 2023 soumettant le projet de modification à enquête publique ne faisaient état de la modification des règles relatives à la zone UY ;

- la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal, en tant qu'elle retire de la liste des constructions autorisées dans le secteur UYd1 les " autres hébergements touristiques ", vise à empêcher la réalisation du projet de la SASU Capwest Groupe et est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- en tout état de cause, le projet, qui ne relève pas des " autres hébergements touristiques ", ne méconnaît pas les dispositions relatives au secteur UYd1 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal ;

- le permis de construire ne pouvait être refusé au motif que la demande n'était pas accompagnée des pièces mentionnées à l'article R. 431-30 du code de l'urbanisme, dès lors que le projet ne concerne pas un établissement recevant du public de type O et qu'il appartenait en tout état de cause au service instructeur d'exiger au préalable la production de ces pièces ;

- le dossier de demande de permis de construire comportait l'ensemble des éléments permettant de s'assurer que le projet ne porte pas atteinte à la composante végétale du site et ne méconnaît pas les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal relatives aux plantations, aucune précision n'ayant été demandée sur ce point au cours de l'instruction ;

- le permis de construire ne pouvait être refusé au motif que la demande n'était pas accompagnée des pièces mentionnées au r) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il appartenait au service instructeur d'exiger la production de ces pièces en application de l'article R. 423-38 de ce code ;

- l'affirmation selon laquelle " le projet ne respecte pas les dispositions du PLUi " est péremptoire, le maire de Bouchemaine n'ayant pas suffisamment motivé son arrêté sur ce point.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 septembre 2025, la commune de Bouchemaine, représentée par Me Blin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la SCI Flojesa le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était manifestement irrecevable, faute pour la SCI Flojesa de justifier de son intérêt à agir contre l'arrêté contesté ;

- les moyens soulevés par la SCI Flojesa ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du tourisme ;

- 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 Rosemberg,

- les conclusions de Mme Dubost, rapporteure publique,

- et les observations de Me de Baynast, représentant la SCI Flojesa, et de Me Raimbault, représentant la commune de Bouchemaine.

Motifs

demande de permis de construire

Considérant ce qui suit :

1. La SASU Capwest Groupe a déposé, le 29 février 2024, une demande de permis de construire pour la construction d'une résidence hôtelière de quatre-vingt suites sur les parcelles cadastrées section AP n°s 66, 69p et 232, situées au sein de la zone d'activité du Parc des Brunelleries, rue du Champ de l'Aire, à Bouchemaine. Par un arrêté du 17 juin 2024, le maire de Bouchemaine a refusé de délivrer le permis de construire sollicité. La SCI Flojesa a formé un recours gracieux contre cet arrêté par un courrier reçu le 4 août 2024, qui a été implicitement rejeté. Par une ordonnance du 12 février 2025, le président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Nantes a rejeté, comme manifestement irrecevable, pour défaut d'intérêt à agir, sur le fondement des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de la SCI Flojesa tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 juin 2024 du maire de Bouchemaine et de la décision implicite rejetant son recours gracieux. La SCI Flojesa relève appel de cette ordonnance.

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

demande devant le tribunal administratif

2. Aux termes de l'article R. 222-1 du même code : " (...) les présidents de formation de jugement des tribunaux (...) peuvent, par ordonnance : / (...) 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens (...) ".

3. Il ressort des pièces du dossier que la SCI Flojesa est propriétaire des parcelles cadastrées section AP n°s 66, 69p et 232, qui constituent le terrain d'assiette du projet de construction de la SASU Capwest Groupe. Elle bénéficiait en outre, à la date d'introduction de sa demande devant le tribunal administratif, d'une promesse de vente conclue avec la SASU Capwest Groupe, sous réserve d'une condition suspensive tenant à l'obtention d'un permis de construire " purgé de tout recours et retrait avant le 1er octobre 2024 ". La SCI Flojesa justifiait, dès lors, d'un intérêt suffisant lui donnant qualité à agir contre le refus de permis de construire en litige. Il s'ensuit que l'ordonnance attaquée rejetant la demande de la SCI Flojesa comme manifestement irrecevable, pour défaut d'intérêt à agir, est entachée d'irrégularité et doit être annulée.

4. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la SCI Flojesa devant le tribunal administratif de Nantes.

Sur la légalité de l'arrêté du 17 juin 2024 et de la décision portant rejet du recours gracieux :

En ce qui concerne la légalité externe :

5. Aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : " Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. / (...) ". Aux termes de l'article L. 421-6 du même code : " Le permis de construire ou 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 et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. / (...) ".

6. L'arrêté contesté du 17 juin 2024 cite les dispositions du code de l'urbanisme et du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté urbaine Angers Loire Métropole dont il fait application et précise les motifs de fait sur lesquels le maire de Bouchemaine s'est fondé pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité avant d'indiquer, à l'issue de l'ensemble de ces mentions, que " le projet ne respecte pas le code de l'urbanisme et doit être refusé ". Le moyen tiré de ce que cet arrêté serait insuffisamment motivé, du fait de l'imprécision de cette dernière mention, doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant du moyen tiré de ce que le maire de Bouchemaine aurait méconnu l'étendue de sa compétence en refusant de délivrer le permis de construire sollicité :

demande de permis de construire

7. Il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre de l'instruction de la demande de permis de construire de la SASU Capwest Groupe, le service instructeur de la communauté urbaine Angers Loire Métropole a interrogé le maire de Bouchemaine sur les équipements desservant le terrain, les participations d'urbanisme et la fiscalité applicable sur le territoire communal. Si le maire a rendu, le 5 mars 2024, un avis favorable au projet au regard de ces différents éléments, cet avis ne porte que sur la conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, la circonstance qu'à l'issue de l'instruction de la demande de la SASU Capwest Groupe, le maire a, malgré cet avis favorable, refusé de délivrer le permis de construire sollicité ne permet pas de le faire regarder comme s'étant senti lié par l'appréciation portée sur cette demande par le service instructeur de la communauté urbaine. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de Bouchemaine aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit être écarté.

S'agissant du moyen tiré de l'illégalité du motif tenant à l'interdiction en zone UY des " constructions destinées aux autres hébergements touristiques " :

plan local d urbanisme

8. Aux termes des dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté urbaine Angers Loire Métropole applicables à la zone UY : " La zone UY correspond aux zones destinées aux activités économiques. / Cette zone est destinée à accueillir les constructions, installations et aménagements liés et nécessaires aux activités industrielles, artisanales, commerciales, ou aux activités de bureaux. La construction d'habitation y est strictement encadrée et limitée au gardiennage. / Elle peut comprendre les indices suivants : / (...) / " d " : secteur urbain destiné à accueillir préférentiellement des activités industrielles et artisanales. Ce secteur est divisé en deux sous-secteurs : UYd1 correspondant à une zone industrielle et artisanale susceptible d'accueillir notamment des activités de services avec accueil d'une clientèle ainsi que des hôtels et du bureau ; (...) ". Aux termes de l'article UY 1.1, relatif aux types d'occupation ou d'utilisation interdits dans l'ensemble de la zone UY, dans sa rédaction issue de la modification n° 1 du

plan local d'urbanisme, approuvée par une délibération du conseil communautaire du 10 juillet 2023 : " sont interdits / (...) les constructions, installations et aménagements destinés aux autres hébergements touristiques. ".

9. En outre, le lexique du plan local d'urbanisme intercommunal précise, s'agissant de la destination de construction " commerce et activité de service ", que : " La sous-destination " hôtels " recouvre les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services. / La sous-destination " autres hébergements touristiques " recouvre les constructions autres que les hôtels destinées à accueillir les touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de campings et dans les parcs résidentiels de loisirs. / Sont intégrés dans cette sous-destination : / - les chambres d'hôtes au sens de l'article D. 324-13 du code du tourisme, offrant plus de cinq chambres ou une capacité supérieure à 15 personnes ; / - les meublés de tourisme dès lors qu'ils sont loués plus de 120 jours par an ou s'ils proposent au moins trois des prestations hôtelières suivantes : petit déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception, même non personnalisée, de la clientèle. ".

10. Aux termes de l'article D. 321-1 du code du tourisme : " La résidence de tourisme est un établissement commercial d'hébergement classé, faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière. Elle est constituée d'un ou plusieurs bâtiments d'habitation individuels ou collectifs regroupant, en un ensemble homogène, des locaux d'habitation meublés et des locaux à usage collectif. Les locaux d'habitation meublés sont proposés à une clientèle touristique qui n'y élit pas domicile, pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois. Elle est dotée d'un minimum d'équipements et de services communs. Elle est gérée dans tous les cas par une seule personne physique ou moral. ".

acte réglementaire

11. Pour refuser de délivrer à la SASU Capwest Groupe le permis de construire sollicité, le maire de Bouchemaine s'est notamment fondé sur le motif tiré de ce que le projet de construction d'une résidence hôtelière de quatre-vingt suites au sein du secteur UYd1 du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté urbaine Angers Loire Métropole méconnaît les dispositions de ce document interdisant les constructions relevant de la sous-destination " autres hébergements touristiques " dans la zone UY.

12. En premier lieu, si, dans le cadre d'une contestation d'un acte règlementaire par voie d'exception, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même.

13. D'une part, eu égard à ce qui précède, si la SCI Flojesa soutient que l'arrêté du 29 novembre 2022 du président de la communauté urbaine Angers Loire Métropole engageant la procédure de modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal et son arrêté du 2 février 2023 soumettant le projet de modification à enquête publique ne mentionnent pas l'interdiction des constructions destinées aux autres hébergements touristiques en zone UY prévue par cette modification, le vice de forme ou de procédure qui en résulterait ne peut utilement être invoqué à l'encontre de la délibération du 10 juillet 2023 approuvant la modification n° 1, dont la légalité est contestée par voie d'exception.

14. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que l'interdiction des constructions destinées aux autres hébergements touristiques en zone UY prévue par les dispositions précitées de l'article UY 1.1 du plan local d'urbanisme intercommunal, issue de la modification n° 1 de ce plan qui prend notamment en compte les évolutions réglementaires

substituant à la sous-destination " hébergement hôtelier et touristique " les sous-destinations " hôtels " et " autres hébergements touristiques ", vise à préserver la vocation de cette zone, destinée à accueillir les constructions, installations et aménagements liés et nécessaires aux activités industrielles, artisanales, commerciales ou aux activités de bureaux. Elle poursuit ainsi un motif urbanistique et a été prise dans un but d'intérêt général. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'elle serait entachée d'un détournement de pouvoir doit être écarté.

15. Il s'ensuit que le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de la délibération du 10 juillet 2023 du conseil communautaire de la communauté urbaine Angers Loire Métropole approuvant la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal, en ce qu'elle interdit les constructions destinées aux autres hébergements touristiques en zone UY, doit être écarté.

dossier de demande de permis de construire

16. En second lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier de la notice architecturale figurant au dossier de demande de permis de construire, que le projet de la SASU Capwest Groupe concerne la construction d'un bâtiment en R+3 désigné comme " résidence hôtelière ", comprenant 80 suites correspondant à des studios ou à des appartements comptant une chambre, ainsi que des espaces communs situés au rez-de-chaussée constitués, outre un hall et un bureau d'accueil, d'un espace de fitness, d'un vestiaire, de sanitaires et d'une laverie. Il ressort également des pièces du dossier que la résidence, qui réunira ainsi au sein d'un même bâtiment des locaux d'habitation meublés et des locaux à usage collectif offrant des équipements et des services communs, sera exploitée en copropriété. La SASU Capwest Groupe a, en outre, elle-même renseigné, le 15 février 2024, une " fiche de renseignement d'un établissement d'hébergement de tourisme autre qu'hôtels de tourisme " qu'elle a jointe à sa demande de permis de construire. Le projet doit, dans ces conditions, être regardé comme portant sur une résidence de tourisme au sens de l'article D. 321-1 du code du tourisme relevant de la sous-destination " autres hébergements touristiques ". Par suite, contrairement à ce que soutient la SCI Flojesa, le maire de Bouchemaine a pu légalement refuser de délivrer le permis de construire sollicité pour le motif mentionné au point 11, tiré de ce que le projet méconnait l'interdiction des constructions relevant de la sous-destination " autres hébergements touristiques " en zone UY.

17. Il résulte de l'instruction que le maire de Bouchemaine aurait pris la même décision de refus s'il s'était fondé sur le seul motif énoncé au point 11, de nature à la justifier légalement.

18. Il résulte de ce qui précède que la SCI Flojesa n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 17 juin 2024 du maire de Bouchemaine et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

frais exposés et non compris dans les dépens

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 la commune de Bouchemaine, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à la SCI Flojesa 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 SCI Flojesa le versement à la commune de Bouchemaine d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes frais.

Dispositif

DECIDE :

Article 1er : L'ordonnance du 12 février 2025 du président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Nantes est annulée.

Article 2 : La demande présentée par la SCI Flojesa devant le tribunal administratif de Nantes et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La SCI Flojesa versera à la commune de Bouchemaine une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la SCI Flojesa et à la commune de Bouchemaine.

Délibéré après l'audience du 1er septembre 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Buffet, présidente de chambre,

- Mme Montes-Derouet, présidente-assesseure,

- Mme Rosemberg, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 septembre 2026.

La rapporteure,

V. ROSEMBERG

La présidente,

C. BUFFET

La greffière,

M. A...

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire 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.

2

N° 25NT00888

Composition de la juridiction

Président

- Mme BUFFET

Rapporteur

- Mme Violette ROSEMBERG