

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR

1. L'association Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), association loi de 1901, ayant son siège Maison des associations, 31 rue Guillaume Le Bartz, à VANNES (56000), prise en la personne de son Président Claude FUCHS, dûment mandaté à cet effet ;

2. L'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), association loi de 1901, ayant son siège Maison des associations, 31 rue Guillaume Le Bartz, à VANNES (56000), prise en la personne de sa Présidente Marie-Armelle ECHARD, dûment mandatée à cet effet ;

3. L'association Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB), association loi de 1901, ayant son siège 26 rue du Moulin à LARMOR-BADEN (56870), prise en la personne de son Président, François CREZE, dûment mandaté à cet effet ;

4. L'association Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM), association loi de 1901, ayant son siège 3 place Wheilheim, en Mairie, à BADEN (56870), prise en la personne de son Président, Patrick AGERON, dûment mandaté à cet effet ;

Ayant tous pour avocat : Me Thomas DUBREUIL, Avocat au Barreau de VANNES, 17 rue Joseph LE BRIX, 56 000 VANNES ;
Tél. : 06.75.37.40.52 ; Fax. : 02.97.61.15.56 ; Mail :
tdubreuil@avocat-environnement.com



CONTRE

La Commune de LARMOR-BADEN, ayant son siège en Mairie, Place de l'Eglise à LARMOR BADEN (56870), prise en la personne de son Maire en exercice,

CONCERNANT

L'arrêté du Maire de LARMOR-BADEN en date du 3 mars 2020 accordant un permis de construire à la SAS OCDL – Groupe GIBOIRE pour la rénovation et l'extension de bâtiments existants pour la création d'un complexe hôtelier sur l'Ile de Berder à LARMOR-BADEN (PC 056 106 19 Y0014), affiché le 25 mai 2020 sur le site (**Pièce n°1**).

EN PRESENCE DE

La SAS OCDL – Groupe GIBOIRE, ayant son siège social 2 Place du Général GIRAUD à RENNES (35000), prise en la personne de Monsieur Xavier HERBERT,

BENEFICIAIRE DU PERMIS

PLAISE AU TRIBUNAL

I – FAITS ET PROCEDURE

1. L'Île de Berder est un site exceptionnel présent au sein du Golfe du MORBIHAN, sur la Commune de LARMOR-BADEN.

L'île, d'une surface de 23 hectares, est reliée à la Mer par une chaussée submersible :



(Pièce n°2)

Elle comprend une diversité biologique importante, et des sentiers de randonnée emblématiques du Golfe.

Le Golfe du Morbihan est un site Natura 2000 :

- Zone spéciale de conservation (ZSC) au titre de la directive Habitats (**Pièce n°3**) ;
- Zone de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive Oiseaux (**Pièce n°4**).

Le Golfe du Morbihan est également « site inscrit » en application de l'article L. 314-1 et suivants du Code de l'environnement (**Pièce n°5**), depuis le 15 avril 1965.

L'île de Berder comprend des habitats d'intérêts communautaires (landes sèches) sur une partie importante de son territoire, ainsi que des boisements remarquables.

2. L'île de Berder est une propriété privée, successivement du Comte DILLON (1879), de la Duchesse d'UZES (1920), puis de congrégations religieuses à partir de 1937 jusqu'à une époque récente.

Des bâtiments présentant un intérêt patrimonial y ont été érigés au fil des années :



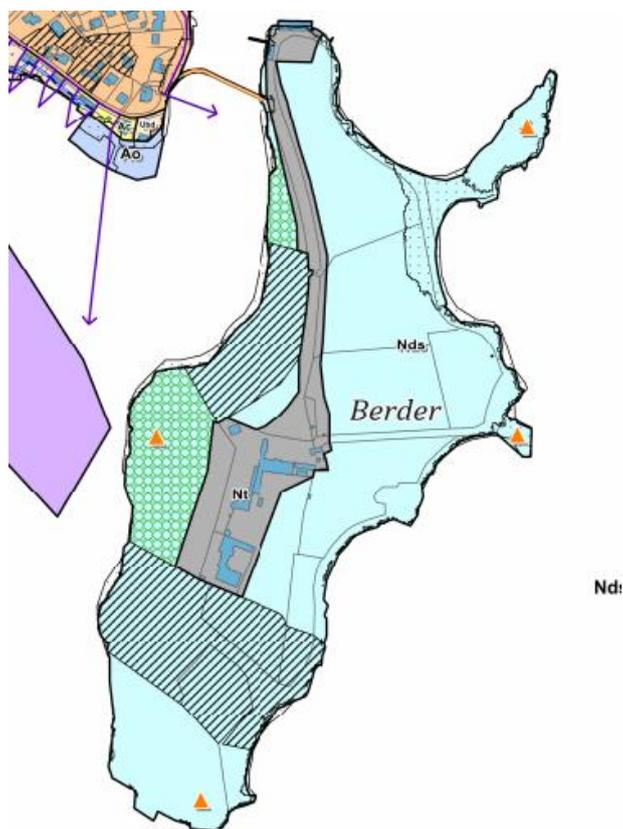
En 1991, c'est le Groupe Yves ROCHER qui devient propriétaire de l'île. Le site est loué de 1984 à 2013 par une association de tourisme populaire (Loisirs Vacances Tourisme), comme centre de vacances.

Le 24 mai 2016, le Groupe GIBOIRE rachète l'île de Berder au Groupe Yves ROCHER (**Pièce n°6**), pour une somme de 4 millions d'euros (**Pièce n°7**).

Il manifeste le souhait d'y développer un projet d'hôtel de luxe.

3. En 2016, le Plan local d'urbanisme de la Commune de LARMOR-BADEN est en cours de révision (procédure enclenchée le 27 septembre 2010), et le projet du Groupe est intégré au document d'urbanisme pour adapter les règles applicables sur l'île de Berder et favoriser la mise en œuvre de celui-ci.

Le PLU est formellement adopté par une délibération en date du 4 juin 2018 (**Pièce n°8**), le règlement graphique prévoyant le zonage suivant pour l'île de BERDER :



(Pièce n°9)

Le PLU fait l'objet d'une demande d'annulation et de suspension de ses effets par l'association Qualité de Vie à LARMOR-BADEN (AQVLB). Le juge des référés du Tribunal administratif de RENNES suspend partiellement ses effets par une ordonnance de référé en date du 14 novembre 2018, notamment en ce que le PLU « ne classe pas l'ensemble du boisement de l'île de Berder en espaces boisés classés » (**Pièce n°10**).

L'instance au fond liée à ce recours en suspension est toujours pendante devant le Tribunal de céans (instance n°1803926).

4. Dans l'intervalle, dès juillet 2017, la société OCDL saisit l'autorité environnementale d'une demande d'examen au cas par cas au titre de la réglementation relative aux études d'impact (**Pièce n°11**), pour un projet d'« extension d'un complexe hôtelier sur l'île Berder à LARMOR-BADEN ».

Le 22 août 2017, le Préfet de Région agissant en tant qu'autorité environnementale décide de la soumission du projet à étude d'impact (**Pièce n°12**), en raison des incidences notables sur l'environnement que le projet est susceptible d'avoir.

En août 2018, peu de temps après l'adoption du PLU, une première demande de permis de construire est déposée par la société OCDL auprès de la Mairie de LARMOR-BADEN, le dossier comprenant une étude d'impact conformément à la réglementation.

Cette étude d'impact est transférée à la MRAE BRETAGNE en sa qualité d'autorité environnementale. Celle-ci, dans un avis du 17 octobre 2018, émet de très nombreuses critiques et recommandations de modifications sur l'étude (**Pièce n°13**). Le projet du pétitionnaire prévoit notamment que l'aire de stationnement sera réalisée sur des espaces actuellement boisés de l'île.

La société OCDL procède au retrait de sa demande de permis de construire dans la foulée, notamment en suite de la suspension des effets du PLU concernant l'absence de classement de la totalité des boisements de l'île Berder en espaces boisés classés (EBC).

Toutefois, elle cherche à entamer des travaux de défrichage au second trimestre 2019 sur une surface de 0,36 hectares, sur le fondement d'un arrêté du Préfet du Morbihan du 28 février 2019. Ledit arrêté a été accordé pour la réalisation d'une « zone de stationnement en lien avec le projet de rénovation et d'extension du bâti existant » (**Pièce n°14**).

Entre fin avril et mi-mai 2019, les associations requérantes adressent plusieurs recours gracieux à l'encontre de l'arrêté de défrichage (**Pièce n°15**), faisant état de griefs en lien avec l'absence d'étude d'impact, le lien avec le projet hôtelier global du Groupe GIBOIRE, et la suspension partielle des effets du PLU sur demande de l'AQVLB.

Cet acte est retiré par le Préfet, officiellement sur demande du bénéficiaire, par un nouvel arrêté, en date du 14 juin 2019, compte tenu du « caractère exécutoire de la suspension partielle du PLU » prononcée par le juge des référés du Tribunal administratif de céans (**Pièce n°16**).

5. Le 24 juillet 2019, le Groupe GIBOIRE dépose une nouvelle demande de permis de construire pour des travaux de « *démolition partielle* », et de « *rénovation et extension des bâtiments existants sur l'île BERDER pour la création d'un complexe hôtelier* » (**Pièce n°17**) :



(**Pièce n°18**)

Le 27 septembre 2019, l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) rend un avis favorable sur la demande (**Pièce n°19**).

Le 10 octobre 2019, la Mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) rend un avis émettant plusieurs recommandations, et renvoyant notamment à son avis du 17 octobre 2018, qu'elle estime encore d'actualité au regard de l'absence de prise en compte de nombreuses recommandations (**Pièce n°20**).

Le pétitionnaire produit un mémoire en réponse à l'autorité environnementale le 28 novembre 2019 (**Pièce n°21**).

Une procédure de participation du public est organisée sur le fondement de l'article L. 123-19 du Code de l'environnement, et donne lieu à la rédaction d'une synthèse par les soins du Maire (**Pièce n°22**).

Les associations requérantes transmettent à cette occasion une contribution collective exprimant leur désaccord avec le projet élaboré par la société OCDL en raison d'insuffisances importantes du dossier de demande, et de son caractère incompatible avec la loi littoral s'agissant de la volonté d'étendre le bâti existant (**Pièce n°23**).

Le 3 mars 2020, le permis de construire est tout de même accordé par le Maire de LARMOR-BADEN (**Pièce n°1**).

Le 25 mai 2020, le permis est affiché sur le site :



(**Pièce n°24**)

Les associations « Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan » (FAPEGM), « Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » (ACR 56), « Qualité de Vie à Larmor-Baden » (AQVLB) et « les Amis du Golfe du Morbihan » (AGM), qui œuvrent depuis plusieurs décennies de manière commune

pour assurer la préservation de l'environnement du Golfe de Morbihan, décident alors d'en solliciter l'annulation devant le Tribunal administratif de RENNES.

Le présent recours est notifié au bénéficiaire et à la Commune de LARMOR-BADEN, conformément aux dispositions de l'article R.600-1 du Code de l'urbanisme.

C'est en l'état que s'ouvre la discussion.

II – DISCUSSION

PLAN DU RECOURS

1° / Recevabilité

1.1. L'intérêt et la capacité à agir des associations requérantes

- A/ La FAPEGM**
- B/ Les ACR 56**
- C/ L'AQVLB**
- D/ Les AGM**

1.2. Le délai de recours

2° / Légalité externe

2.1. La violation de l'article L. 123-19 du Code de l'environnement (participation du public)

2.2. Les insuffisances de l'étude d'impact

3° / Légalité interne

3.1. La violation des articles L. 121-23 et L. 121-24 du Code de l'urbanisme (espaces remarquables du littoral)

3.2. La violation de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme (urbanisation limitée en espace proche du rivage)



1°/ Recevabilité

1.1. L'intérêt et la capacité à agir des associations requérantes

L'article L.600-1-1 du Code de l'urbanisme dispose :

« Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

L'article L.600-1-2 du Code de l'urbanisme dispose :

« 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 ».

L'article R.600-4 du Code de l'urbanisme dispose :

« Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant.

Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture ».

Les conditions de forme et de fond fixées par ces articles sont respectées par les associations requérantes, qui ont régulièrement délibéré pour ester en justice conformément à leurs statuts, comme il sera démontré ci-après pour chaque structure.

En outre, il sera rappelé que l'article L. 142-1 du Code de l'environnement dispose :

« Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.

Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant



un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément ».

Les juridictions administratives considèrent, sur ce fondement, qu'une association agréée pour la protection de l'environnement bénéficie par exemple d'un intérêt à agir contre le permis de construire d'une maison d'habitation située sur le territoire d'une Commune littorale compte tenu du fait que ledit acte est en « *rapport direct avec l'objet statutaire de l'association requérante et est susceptible de produire des effets dommageables pour l'environnement* » (voir TA de CAEN, 21 novembre 2013, n°1300227).

A/ L'association FAPEGM

L'association FAPEGM a notamment pour objet, sur le territoire du Pays de Vannes et du Pays d'Auray :

« de protéger l'environnement terrestre et côtier, qu'il s'agisse notamment de la biodiversité, des écosystèmes, des paysages, du patrimoine naturel, historique ou culturel, de l'urbanisme » (Pièce n°25, article 2).

L'association FAPEGM verse aux débats :

- Les statuts en vigueur ;
- Le récépissé de la Préfecture ;
- Son agrément au titre de la protection de l'environnement ;
- La délibération du Conseil d'administration du 7 avril 2020 mandatant son Président pour ester en justice.

Son intérêt à agir contre le projet litigieux, qui présente des enjeux environnementaux forts liés à la consécration d'un nouvel usage sur l'île de Berder et aux choix d'aménagements effectués par le pétitionnaire (extension + aire de stationnement sur l'île), est donc manifeste.

Partant, l'intérêt à agir de la FAPEGM sera nécessairement reconnu.

B/ L'association ACR56

L'association ACR56 a pour but, dans le département du Morbihan :

« la promotion et la défense des sentiers côtiers, passages piétons et chemins des communes littorales, et communes d'estuaires, et la sauvegarde de leur environnement » (Pièce n°26, article 1^{er}).

L'association ACR56 verse aux débats :

- Les statuts en vigueur ;
- Le récépissé en Préfecture ;
- Son agrément au titre de la protection de l'environnement ;
- La délibération du Conseil d'administration du 24 mars 2020 mandatant sa Présidente pour ester en justice.

Son intérêt à agir contre le projet litigieux, qui présente des enjeux environnementaux forts liés à la consécration d'un nouvel usage sur l'île de Berder et aux choix d'aménagements effectués par le pétitionnaire (extension + aire de stationnement sur l'île), est donc manifeste.

A toutes fins utiles, il sera rappelé que l'intérêt à agir de l'association a été reconnu à de nombreuses reprises par les juridictions administratives en matière d'urbanisme et d'environnement, notamment pour des problématiques afférentes à la bonne application de la loi littoral (voir par exemple CAA de NANTES, 14 mars 2018, n°16NT01335 / CAA de NANTES, 13 juillet 2018, n°15NT00012).

Partant, l'intérêt à agir de l'association ACR56 sera nécessairement reconnu.

C/ L'association AQVLB

L'association AQVLB a notamment pour objet, sur la Commune de LARMOR-BADEN de :

« sauvegarder et améliorer le cadre de vie, la protection des sites et paysages, de l'urbanisme, la lutte contre les pollutions et nuisances et plus généralement la protection de l'environnement de la commune de Larmor Baden » (Pièce n°27, article 2 des statuts).

L'association AQVLB verse aux débats :

- Les statuts en vigueur ;
- Le récépissé en Préfecture ;
- Son agrément au titre de la protection de l'environnement ;
- La délibération du Conseil d'administration du 11 avril 2020 mandatant son Président pour ester en justice.

Son intérêt à agir contre le projet litigieux, qui présente des enjeux environnementaux forts liés à la consécration d'un nouvel usage sur l'île de Berder et aux choix d'aménagements effectués par le pétitionnaire (extension + aire de stationnement sur l'île), est donc manifeste.

A toutes fins utiles, il sera rappelé que l'intérêt à agir de l'association a été reconnu à de nombreuses reprises par les juridictions administratives en matière d'urbanisme et d'environnement, notamment pour des problématiques afférentes à la bonne application de la loi littoral (voir par exemple TA de RENNES, référé, 14 novembre 2018, n°1803926 / CE, 27 avril 1994, n°133084).

Partant, l'intérêt à agir de l'association AQVLB sera nécessairement reconnu.

D/ L'association AGM

L'association AGM a notamment pour objet, sur le territoire des communes du Golfe du Morbihan :



« la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine : naturel, terrestre, maritime et culturel » (**Pièce n°28**).

L'association AGM verse aux débats :

- Les statuts en vigueur ;
- Le récépissé en Préfecture ;
- Son agrément au titre de la protection de l'environnement ;
- La délibération du Conseil d'administration du 13 juin 2020 mandatant son Président pour ester en justice.

Son intérêt à agir contre le projet litigieux, qui présente des enjeux environnementaux forts liés à la consécration d'un nouvel usage sur l'île de Berder et aux choix d'aménagements effectués par le pétitionnaire (extension + aire de stationnement sur l'île), est donc manifeste.

A toutes fins utiles, il sera rappelé que l'intérêt à agir de l'association a été reconnu par les juridictions administratives en matière d'urbanisme et d'environnement, notamment pour des problématiques afférentes à la bonne application de la loi littoral (voir par exemple TA de NANTES, 21 avril 2016, n°1407064 / CAA de NANTES, 24 avril 2018, n°16NT01980).

Partant, l'intérêt à agir de l'association AGM sera nécessairement reconnu.

1.2. Le délai de recours

Le présent recours contentieux a été introduit dans le délai de 2 mois en suite de l'affichage de l'arrêté du Maire de LARMOR-BADEN accordant le permis de construire litigieux.

En tout état de cause, il sera noté que, dans l'éventualité où la date du 3 mars 2020 (date d'adoption de l'arrêté) serait prise en compte, le délai de recours de 2 mois a été suspendu du 12 mars au 24 mai 2020 en application de l'article 12 bis de l'ordonnance n°202-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période :

« Les délais applicables aux recours et aux déférés préfectoraux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils recommencent à courir à compter du 24 mai 2020 pour la durée restant à courir le 12 mars 2020, sans que cette durée puisse être inférieure à sept jours ».

Le présent recours étant déposé avant le 18 juillet 2020 est donc parfaitement recevable, étant notifié au bénéficiaire de l'acte et à la Mairie dans le délai de 15 jours de son dépôt conformément à l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme.

Partant, la recevabilité du recours sera nécessairement constatée.

2°/ Légalité externe

2.1. **La violation de l'article L. 123-19 du Code de l'environnement (procédure de participation du public par voie électronique)**

L'article L. 123-19 du Code de l'environnement dispose :

« I. - La participation du public s'effectue par voie électronique. Elle est applicable :

1° Aux projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique en application du 1° du I de l'article L. 123-2 ;

[...]

III. - Sont applicables aux participations du public réalisées en vertu du présent article les dispositions des trois derniers alinéas du II de l'article L. 123-19-1, ainsi que les dispositions des articles L. 123-19-3 à L. 123-19-5 ».

Les trois derniers alinéas du II de l'article L. 123-19-1 précisent :

« Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis.

Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision ».

Ce mécanisme a vocation à assurer l'effectivité de la prise en compte des observations du public, et, plus largement, les exigences constitutionnelles de participation du public consacrées à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En l'espèce, la procédure de participation du public a bien eu lieu du 13 janvier au 17 février 2020.

Cependant, à aucun moment, l'autorité compétente n'a effectivement établi un document faisant état des motifs de la décision. Ainsi, l'arrêté litigieux vise exclusivement la décision de « bilan de la PPVE » et aucunement le document établissant les motifs de la décision, pourtant exigé par la réglementation.

Ledit bilan affirme en dernière page qu'un document séparé est établi :

III. Conclusions de la Commune sur cette participation du public par voie électronique

Conformément à l'article L123-19-1 II, alinéa 7, les motifs de la décision sont exposés dans un document séparé.

(Pièce n°22, page 20)

Cependant, aucun document ne figure sur le site de la Commune de LARMOR-BADEN depuis cette date, alors que celui-ci doit être mis en ligne au plus tard au moment de l'adoption de la décision, et pour une durée de 3 mois :

The screenshot shows the municipal website with the following content:

- LES HORAIRES D'OUVERTURE DE LA MAIRIE**
 - MARDI : 8H30 - 12H00
 - MERCREDI - JEUDI : 8H30 - 12H30
 - VENDREDI : 8H30 - 12H30 et de 14H à 16H30
 - SAMEDI : 9H00 - 12H00
 - Horaires standard téléphonique : 02 97 97 03 99
 - Vous pouvez contacter l'accueil de la Mairie sur les plages horaires ci-dessous :
 - LUNDI : 8H30 - 12H30
 - MARDI : 8H30 - 12H30 et de 14H à 16H30
 - MERCREDI : 8H30 - 12H30
 - JEUDI : 8H30 - 12H30 et de 14H à 16H30
 - VENDREDI : 8H30 - 12H30 et de 14H à 16H30
 - SAMEDI : 9H00 - 12H00
- RETROUVEZ AUSSI...**
 - La mairie
 - Le mot du maire
 - L'équipe municipale
 - Conseils municipaux
 - Bulletins municipaux à télécharger
 - CCAS
 - Urbanisme
 - Démarches administratives
 - Golfe du Morbihan - Vannes agglomération
 - Environnement
 - Infos travaux !
- ACTUALITÉS MUNICIPALES**
 - ★ PERMIS DE CONSTRUIRE COMPLEXE HÔTELIER ÎLE DE BERDER ACCORDÉ**
 - Comme le prévoit la législation, lorsqu'une PPVE a été réalisée dans le cadre de l'instruction d'un permis, une fois la décision de l'autorité rendue et notifiée, la synthèse de la PPVE est rendue publique pendant au moins 3 mois par la mairie sur son site internet.
 - Vous trouverez ci-après les liens avec les documents constituant ce dossier :
 - Arrêté signé
 - Bilan participation
 - Annexe n°1
 - Annexe n°2
 - Annexe n°3
 - Annexe n°4
 - Annexe n°5
 - Annexe n°6
 - Annexe n°7
 - Annexe n°8

(Pièce n°29)

Le public n'a donc aucunement été mis à même de connaître la manière dont ses remarques ont été effectivement prises en compte.

Cela est d'autant plus problématique que de nombreuses contributions, y incluant celles des associations requérantes, mettaient en avant des problématiques environnementales et paysagères substantielles qui justifiaient une motivation particulière (**Pièces n°23**).

Partant, l'arrêté litigieux sera nécessairement annulé.

2.2. L'insuffisance de l'étude d'impact

L'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme dispose :

« Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas :

a) L'étude d'impact ou la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement [...]. »

En l'espèce, le projet a fait l'objet d'une soumission à étude d'impact par une décision « cas par cas » du Préfet de Région en date du 22 août 2017 (**Pièce n°12**), entrant dans le champ de la rubrique n°41 de l'annexe à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement alors en vigueur car prévoyant l'implantation d'une aire de stationnement de 97 unités :

| | |
|--|---|
| 41. Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs. | a) Aires de stationnement ouvertes au public de 50 unités et plus. |
| | b) Dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs de 50 unités et plus. |

L'article R. 122-5 du Code de l'environnement précise le contenu de l'étude d'impact :

« I. - Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire :

[...]

« 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ;

[...]

5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres :

- a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ;
- b) De l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ;
- c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ;

[...]

7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine [...]. »

Le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt de principe en date du 14 octobre 2011 la manière dont les insuffisances d'une étude d'impact était susceptible de vicier une procédure d'autorisation administrative :

« les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative » (CE, 14 octobre 2011, n°323257).

En l'espèce, le projet a fait l'objet d'une étude d'impact, réalisée pour le compte du pétitionnaire par le bureau d'études GINGER BURGEAP (**Pièce n°30**), et datée de juillet 2019.

L'autorité environnementale (MRAE Bretagne) a rendu un avis le 10 octobre 2019 sur cette étude, relevant de nombreuses insuffisances (**Pièce n°20**) :

1. L'insuffisance de l'analyse des incidences des activités humaines sur le site ;
2. L'insuffisance de l'analyse de l'impact paysager de l'aire de stationnement créée ;
3. L'insuffisance de l'analyse des alternatives au projet, en particulier s'agissant du mode de stationnement retenu.

Il convient de préciser que cet avis fait suite à un premier avis d'octobre 2018, qui a été annexé par la MRAE à son avis de 2019, car celle-ci a considéré que ses remarques ont été insuffisamment prises en compte par le pétitionnaire :

L'Ae recommande de répondre aux recommandations émises dans le précédent avis qui demeurent non traitées dans la version actualisée du dossier, notamment la question du stationnement.

(Pièce n°20, page 5)

Le pétitionnaire a établi un mémoire en réponse à l'autorité environnementale (Pièce n°21), au sein duquel il a tenté d'apporter des explications aux choix effectués, sans pour autant modifier son projet.

1. En premier lieu, le pétitionnaire conteste le fait que les activités humaines présenteront un impact plus important sur le site en se fondant exclusivement sur le fait que l'île est déjà fréquentée de manière importante par les touristes, renvoyant à des relevés de fréquentation réalisés sur place en 2019.

Cependant, le projet aboutira effectivement à une augmentation de la circulation de l'île par rapport aux comptages effectués, puisqu'une activité de restaurant-hôtellerie génère intrinsèquement un flux de clients et de personnel qui vient *s'ajouter* à celui des touristes qui empruntent les sentiers de l'île, et non pas le remplacer.

Il convient de rappeler que le salon bar-restaurant sera accessible par les personnes extérieures (non-résidentes) à l'hôtel (Pièce n°30, page 168/309), ce qui sera à l'origine d'une circulation non négligeable sur l'île (300 couverts par jour en pleine saison, Pièce n°30, page 236/309). La présence de salles de séminaires contribuera également à une augmentation de la fréquentation. A toutes fins utiles, le fait que l'île ait été utilisée par le passé comme centre de loisirs jusqu'en 2013 n'exemptait aucunement le pétitionnaire d'une telle analyse conformément aux exigences réglementaires actuelles puisque les lieux n'ont pas, en l'état, l'usage qui sera le leur après la mise en œuvre du projet, et que ce projet est bien soumis, dans sa globalité, à une exigence d'évaluation de ses effets sur l'environnement.

En outre, le pétitionnaire fait totalement abstraction des impacts liés à la circulation automobile, alors que la MRAE notait que « *le dossier ne témoigne pas de la prise en compte des éventuels impacts des activités annexes liées à l'hôtel – et à la hausse de la fréquentation de l'île (notamment de la circulation automobile) – sur les habitats et espèces naturels* ». Il convient en effet de rappeler que, même si seul le personnel et les résidents pourront accéder en voiture à l'île, la durée moyenne des séjours en matière d'hôtellerie (autour de 2 jours) est faible et suppose une rotation fréquente, qui s'ajoutera à celle des 45 salariés du site.

2. En deuxième lieu, concernant l'analyse de l'impact paysager de l'aire de stationnement, le pétitionnaire produit en complément de l'étude d'impact de simples croquis établis sur une vue satellite, qui ne permettent aucunement d'appréhender effectivement les lieux une fois les aménagements réalisés (Pièce n°21, pages 9 et 10/17). Les « *perspectives paysagères* » réclamées par la MRAE n'ont ainsi aucunement été produites alors que celles-ci semblaient essentielles pour

analyser l'intégration paysagère du parking créé. Les croquis en 3 dimensions ne permettent pas de compléter utilement la vue satellite produite, et s'éloignent particulièrement du niveau de détail des visuels produits par exemple pour le projet architectural.

L'insuffisance apparaît donc toujours manifeste sur ce point, empêchant l'autorité administrative d'apprécier l'impact paysager de l'aire de stationnement, alors que c'est précisément celle-ci qui a justifié la soumission du projet global à étude d'impact, donnant à cette lacune un caractère substantiel.

- 3. En troisième lieu**, concernant l'analyse des alternatives au projet, le pétitionnaire estime dans son mémoire en réponse à l'autorité environnementale que les aires de stationnement existantes sur le continent sont suffisantes. Il précise, tout de même, que des premiers échanges ont été engagés (apparemment avec la Commune) « *afin de définir l'opportunité de la création d'une nouvelle aire de stationnement dédiée* ».

Toutefois, il est constant que l'étude d'impact n'a fait l'objet d'aucun complément utile sur ce point depuis cette affirmation, et que la réserve de la MRAE reste donc parfaitement d'actualité au vu de la validation du permis de construire dans la foulée par la Commune de LARMOR-BADEN.

Il convient de noter que la manière dont la MRAE présentait le caractère central de sa remarque ne pouvait que frapper le lecteur : « *un scénario sur le stationnement à terre sur la Commune de Larmor-Baden avec une navette permettant le transfert des clients sur l'île doit être développé* » (**Pièce n°20**, page 5/14).

Cette absence d'analyse est d'autant plus regrettable que la MRAE rappelle que la qualité des eaux, qui est directement en cause dans la problématique de la circulation sur l'île et du stationnement, est un enjeu « *susceptible d'avoir des incidences notables à une échelle supérieure à celle de l'île* » (page 4/14). Il convient, en effet, de rappeler que les eaux pluviales ruisselleront vers la mer, aucun dispositif de gestion des eaux pluviales n'existant sur l'île. Si l'étude d'impact reconnaît l'existence d'un risque de pollution chronique lié à la circulation automobile, qu'elle qualifie de « *faible* », il est particulièrement surprenant que l'étude se contente de renvoyer au dossier loi sur l'eau qui sera ultérieurement réalisé (**Pièce n°30**, page 234 sur 309), se permettant même de présumer une compatibilité future du projet au SDAGE¹ (page 238). Or, l'étude d'impact exige bien, de manière autonome, « *une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres [...] de l'émission de polluants* ». La réglementation prévoit d'ailleurs un rôle intégrateur de l'étude d'impact lorsque le projet implique le dépôt d'une déclaration loi sur l'eau, puisque l'article R. 214-32 du Code de l'environnement précise que « *lorsqu'une étude d'impact est*

¹ « *Tout sera mis en œuvre pour que les dispositifs de gestion répondent aux objectifs fixés par le SDAGE et le PLU de LARMOR-BADEN* ».

exigée en application des articles R. 122-2 et R. 122-3, elle est jointe à ce document, qu'elle remplace si elle contient les informations demandées ».

Cette lacune concernant l'étude des alternatives en termes de stationnement présente, contextuellement, une portée accrue liée au fait que « *le projet d'hôtel 4* n'a pas fait l'objet de solutions de substitution en tant que telles* » (**Pièce n°30**, page 30 sur 309). Une telle insuffisance, qui avait déjà été notée par la MRAE dans son premier avis de 2018 (**Pièce n°13**, page 12/14), a donc nécessairement exercé une influence sur le public qui n'a pas été mis à même d'analyser les raisons du choix effectué par le pétitionnaire concernant l'aménagement global, et celui de l'aire de stationnement en particulier, en comparant les « *incidences sur l'environnement et la santé humaine* », comme l'exige pourtant l'article R. 122-2.

Cette insuffisance a également eu une influence sur l'autorité administrative, qui doit être en mesure de contrôler au moment de la délivrance du permis, notamment par le prisme des articles L. 110-1 et L. 163-1 du Code de l'environnement, que l'évitement de l'impact a bien été étudié avant toute mise en œuvre d'un projet sur un site donné.

Le pétitionnaire n'a ainsi apporté aucune réponse concrète aux observations de la MRAE, se contentant d'affirmations de principe sur la manière dont il envisageait de mettre en œuvre le projet sur l'île de Berder, méconnaissant à plusieurs titres les dispositions de l'article R. 122-5 relatives au contenu de l'étude d'impact.

Il convient de rappeler que cet article impose une approche proportionnée qui n'a manifestement pas été mise en œuvre par le pétitionnaire, qui semble avoir omis le caractère particulièrement exceptionnel de l'environnement dans lequel il s'insère, et qui avait pourtant été rappelée par la MRAE, dès 2018, qui précisait que « *la petite taille de l'île en accroît la sensibilité aux impacts des activités* » (**Pièce n°13**, page 6/9).

Plus largement, quelques formules de l'étude d'impact laissent planer de sérieux doutes sur la sincérité et l'objectivité du travail d'analyse réalisé, en particulier s'agissant de la comparaison effectuée entre un scénario « *en l'absence de réalisation du projet* » et un scénario « *avec le projet* » (page 183/309). Ainsi, le rédacteur considère, sur ce point, que la mise en œuvre du projet sera plus favorable pour la biodiversité qu'un environnement « *sans projet* » car le projet d'hôtel sera « *le garant de l'entretien des espaces boisés par le biais notamment du plan de gestion simplifié* », et « *permettra également de contenir la fréquentation du public* » et de « *limiter les incidences envers les milieux naturels existants* », ce qui peut, objectivement, être remis en cause du fait de la fréquentation accrue que le projet générera sur l'île.

Partant, l'arrêté litigieux devra nécessairement être annulé.

3° / Légalité interne

3.1. **La violation des articles L.121-23 et L. 121-24 du Code de l'urbanisme (espaces remarquables du littoral)**

L'article L.121-23 du Code de l'urbanisme dispose :

« 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 ».

L'article R. 121-4 du Code de l'environnement, qui précise les espaces remarquables visés par l'article L. 121-23, dispose :

« 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 :

1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;

2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

3° Les îlots inhabités ;

4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;

5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et

du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

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 ;

8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables.

Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique ».

Sur la base de ces dispositions, le Conseil d'Etat a dégagé un principe d'inconstructibilité en espaces remarquables du littoral (CE, 14 janvier 1994, n°127025), à l'exception des aménagements légers autorisés par l'article L.121-24 du Code de l'urbanisme :

« Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, 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, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site.

Ces projets d'aménagement sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement dans les cas visés au 1° du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement et à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. A l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan ».

Il a également précisé que le juge administratif n'était pas nécessairement lié par la qualification opérée par les documents d'urbanisme s'agissant de la définition des espaces remarquables :

« La circonstance qu'un plan local d'urbanisme n'identifie pas certains espaces comme des espaces remarquables au sens des dispositions des articles L. 146-6 et R. 146-1 alors que les caractéristiques des espaces considérés le justifieraient ne fait pas obstacle à leur qualification comme espace remarquable par le juge administratif s'il est saisi de la légalité de ce

plan ou d'un projet d'infrastructure autorisé par les dispositions de ce dernier » (CE, Avis, 13 juillet 2013, n°387657).

Le Conseil d'Etat a rappelé par un arrêt du 31 mars 2017, l'opposabilité directe des dispositions de la loi littoral aux autorisations d'urbanisme, les dispositions du PLU ne pouvant y faire échec (CE, 31 mars 2017, n°392186, *Savoie Lac Investissements*).

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN, l'article R. 121-5 du Code de l'urbanisme fixe limitativement les aménagements légers pouvant être réalisés au sein d'un espace remarquable :

« Seuls 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 suivants, 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 :

[...]

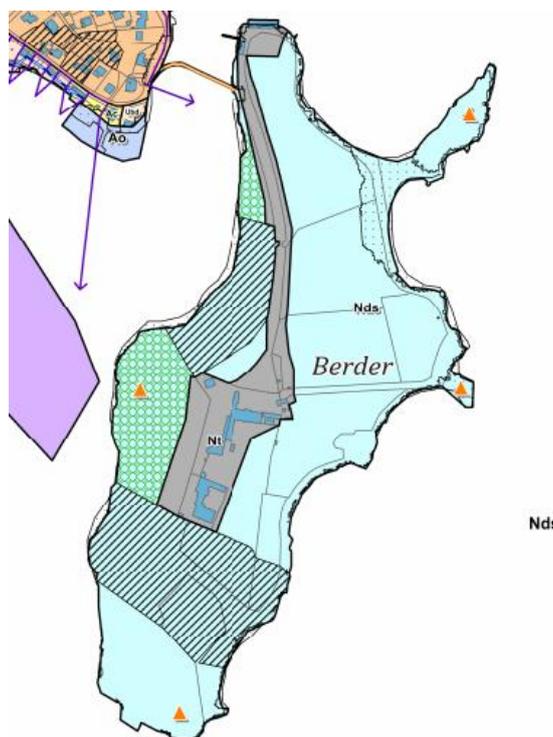
2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;

3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

[...]

5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement [...]. »

En l'espèce, le PLU de LARMOR-BADEN considère bien qu'une partie de l'île de Berder constitue un espace remarquable au sens de la loi littoral :



(Pièce n°9 – Zone Nds en bleu clair)

Cependant, cette zone apparaît abusivement limitée aux secteurs Est et Sud de l'île alors qu'elle aurait manifestement dû concerner l'île dans sa totalité au regard des caractéristiques exceptionnelles de celle-ci, et de la satisfaction des critères posés par le Code de l'urbanisme.

En effet, l'île entière est concernée par plusieurs protections environnementales et culturelles d'importance :

- Zone Natura 2000 (zone de protection spéciale – **Pièce n°4**) (Satisfaction du 7° de l'article R. 121-4) :

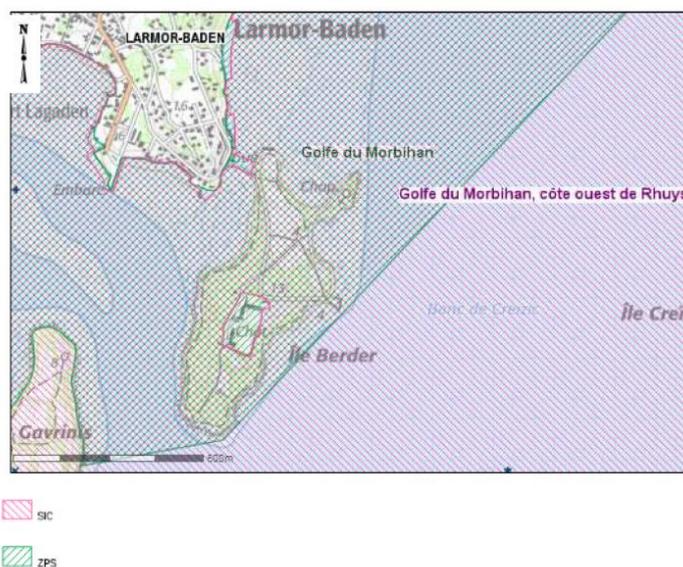
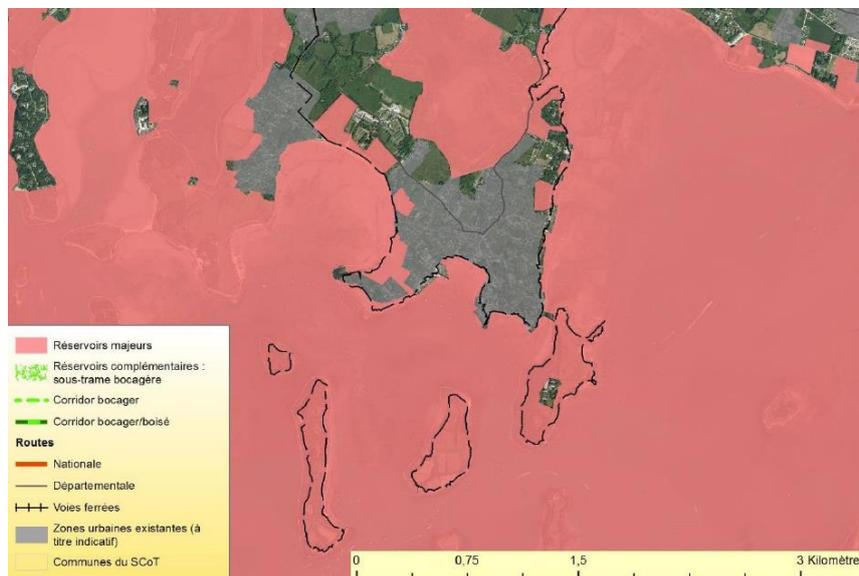


Figure 18 : Zoom des zones NATURA 2000 sur l'île Berder (source : Calidris)

(Etude d'impact, page 59)

- Réserve de biodiversité du SCOT (Satisfaction du 7° de l'article R. 121-4) :



(**Pièce n°31** - Rapport de présentation du PLU, page 73)

- Partie naturelle d'un site inscrit (Satisfaction du 6° de l'article R. 121-4) :



(**Pièce n°5**)

A toutes fins utiles, s'agissant de cette dernière catégorie, il sera rappelé que la seule présence de quelques bâtiments au cœur de l'île ne peut suffire à réfuter à un secteur la qualification de « partie naturelle d'un site inscrit » au sens de ces dispositions, comme a pu le préciser la jurisprudence administrative :

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal de la visite sur les lieux effectuée par le juge des référés du Tribunal administratif de Nice versé au dossier ainsi que des documents photographiques produits, que, comme l'ont noté à bon droit les premiers juges, les parcelles sises en zone UCa1, depuis le rond-point des anciens combattants jusqu'à la limite Sud de la zone UCa1, partiellement classées en espaces boisés à protéger et propriété en grande partie de l'hôtel du Cap, constituent avec les parcelles descendant jusqu'au rivage à la pointe de la presqu'île, elles-mêmes classées en zone ND1, un ensemble paysager de très grande qualité ; que ce secteur est caractérisé par un couvert végétal dense composé de pins d'Alep qui constitue dans le paysage une large trouée verte d'environ 350 mètres de large ne comportant que le Grand Hôtel du Parc et ses annexes ; que si, il est entouré à l'Est et à l'Ouest de quelques constructions à caractère résidentiel très aéré, il est séparé d'une part, par l'avenue Dehouye et Voyenne, de la zone située à l'Est et d'autre part, par l'espace boisé classé du Phare, du secteur partiellement construit situé à l'Ouest ; qu'ainsi que l'ont à bon droit estimé les premiers juges, l'existence de l'hôtel du Parc et de ses annexes et la présence d'aménagements de voirie n'ont pu ôter à ce secteur son caractère naturel qui ne présente, dès lors, pas un caractère urbanisé contrairement à ce que soutiennent les appelantes ; qu'il suit de là que cet espace est au nombre de ceux dont l'article L.146-6 du code de l'urbanisme exige la préservation ; que la circonstance que la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes classerait ce secteur en secteur urbanisé est inopérant dès lors que ladite directive a été approuvée par un décret du 2 décembre 2003, postérieur au permis de construire attaqué ; que, par suite, en tant qu'elles classent les parcelles d'assiette en zone UCa1, les dispositions du POS de la commune sont entachées d'illégalité ; que ces dispositions ayant été spécialement édictées pour permettre la délivrance du permis de construire en litige, ce dernier devait être annulé, comme l'ont estimé à juste titre les premiers juges, par voie de conséquence de l'illégalité ainsi constatée » (CAA de MARSEILLE, 23 novembre 2006, n°04MA00911).

En l'occurrence, il est clair que l'île de Berder, d'une surface de 23 ha, ne présente pas une urbanisation suffisante avec les quelques bâtiments présents en son sein pour que cela puisse faire échec à la qualification de partie naturelle au vu de la particularité du contexte ilien en cause.

La division de zonage opérée au sein du PLU apparaît donc totalement fictive au regard du fait :

- que les protections environnementales et culturelles en vigueur concernent la totalité de l'île dans leur extrême majorité ;
- que les bâtiments présents au sein de l'île ne peuvent être isolés artificiellement du reste de l'île mais présentent une unité paysagère et une cohérence avec celle-ci ;
- que l'article L. 121-23 a également pleinement vocation à assurer la protection du patrimoine « *culturel du littoral* », auquel le bâti présent sur l'île de Berder appartient manifestement, qu'il s'agisse du secteur de la pêcherie ou du cœur de l'île, comme le reconnaît d'ailleurs la Commune

dans le rapport de présentation de son PLU : « Cette île accueille un patrimoine remarquable composé d'un château avec tour d'inspiration mauresque et de nombreuses dépendances : cottages, pêcheries, ferme, chapelle, ... Ce bâti remarquable nécessite d'être préservé » (**Pièce n°31**, page 221 sur 329).

Les nombreux visuels produits par les associations requérantes (**Pièce n°2**), mais également par le pétitionnaire dans le cadre de son étude d'impact (voir par exemple page 119), suffisent à se convaincre de la grande qualité paysagère et environnementale de l'île, comme la présente photographie :



L'île de Berder forme ainsi un ensemble global cohérent sur le plan naturel et culturel qui constitue manifestement un espace remarquable du littoral au sens de l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme.

Or, le permis litigieux valide un projet qui ne peut être considéré comme satisfaisant aux aménagements légers fixés par l'article R. 121-5 du Code de l'environnement.

En effet,

- Concernant le 2° (aires de stationnement), le parking lié au projet ne peut être considéré comme devant être impérativement implanté sur l'île (a fortiori compte tenu des remarques de l'autorité environnementale dans son avis de 2018 et réitérées en 2019) ;
- Concernant le 3° (activités économiques), les bâtiments n'avaient aucunement une vocation d'hôtellerie – restaurant auparavant, le caractère nouveau de l'activité ainsi mise en œuvre empêchant le

pétitionnaire de la possibilité de se prévaloir de cette typologie d'aménagement léger ;

- Concernant le 5° (remise en état patrimoine bâti en site inscrit), le permis litigieux ne se contente aucunement d'un programme de remise en état (comme cela aurait été opportun), mais comporte également une dimension importante liée à l'extension des bâtiments existants et à l'implantation d'une aire de stationnement, aménagements manifestement incompatibles avec l'alinéa en cause.

Dès lors, le projet de la société OCDL, validé par l'arrêté litigieux, méconnaît manifestement les dispositions de la loi littoral afférentes à la protection des espaces remarquables.

Partant, le permis litigieux devra être annulé.

3.2. La violation de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme (urbanisation limitée en espaces proches du rivage)

L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme dispose :

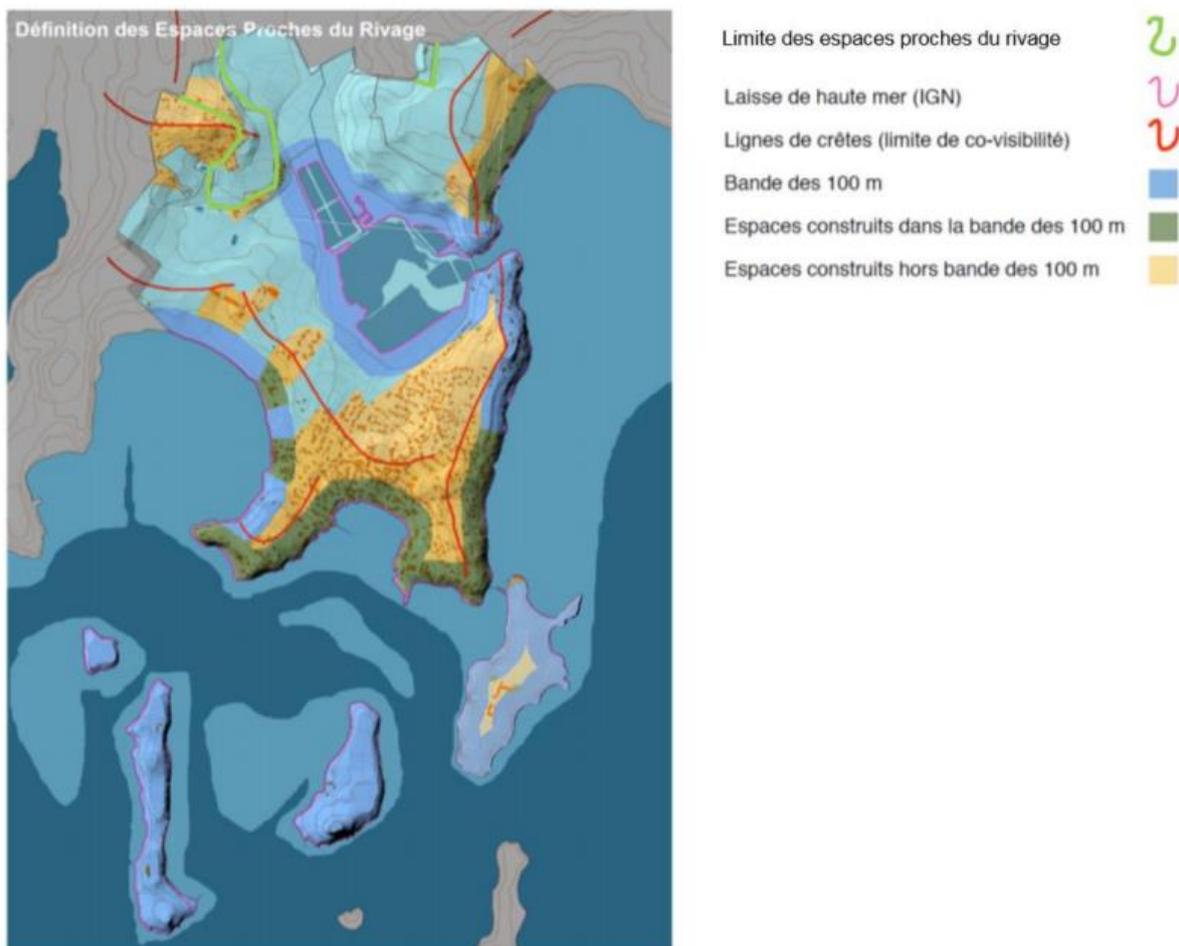
« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités 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 ».

Comme rappelé ci-avant, le Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt du 31 mars 2017, que les dispositions de la loi littoral étaient directement opposables aux autorisations d'urbanisme, les dispositions du PLU ne pouvant y faire échec (CE, 31 mars 2017, n°392186, *Savoie Lac Investissements*).

En l'espèce, la totalité du l'île de Berder constitue un espace proche du rivage comme, d'ailleurs, la quasi-totalité du territoire de la Commune de LARMOR-BADEN :



(Pièce n°31 – Rapport de présentation, page 220 sur 329)

Tout projet y étant réalisé est donc soumis au respect du principe d'urbanisation limitée posé par l'article L. 121-13.

Le Conseil d'Etat est venu très récemment préciser le rôle que le Schéma de cohérence territoriale pouvait avoir pour apprécier le caractère limité de l'urbanisation :

« lorsqu'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou un des autres schémas mentionnés au II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné » (Conseil d'Etat, 11 mars 2020, n° 419861).

Reprenant les principes de la jurisprudence administrative en la matière, le SCOT Golfe du Morbihan Vannes Agglomération applicable au projet litigieux précise :

« Le caractère limité de l'extension de l'urbanisation sera apprécié au cas par cas selon un faisceau d'indices, à savoir :

- *l'implantation, la situation du projet,*
- *le volume, la surface du projet,*
- *la densité du projet,*
- *la destination du projet,*
- *la topographie de l'espace concerné* » (**Pièce n°32**, DOO extraits loi littoral, page 83)

Le SCOT ne comprenant aucune disposition sur l'échelle pertinente pour apprécier le caractère limité de l'urbanisation, celle-ci doit donc être analysée à l'échelle de l'île de Berder.

La jurisprudence est venue préciser la manière dont les différents critères de qualification étaient appliqués pour conclure sur le caractère limité ou non d'une extension de l'urbanisation.

Il ressort de l'analyse des décisions rendues qu'au sein des zones d'urbanisation diffuse (comme sur l'île de Berder), le caractère limité de l'urbanisation est apprécié de manière plus restrictive. Par exemple, la construction de 19 maisons pour une surface plancher de 958 m² en zone d'urbanisation diffuse ne présente pas un caractère limité :

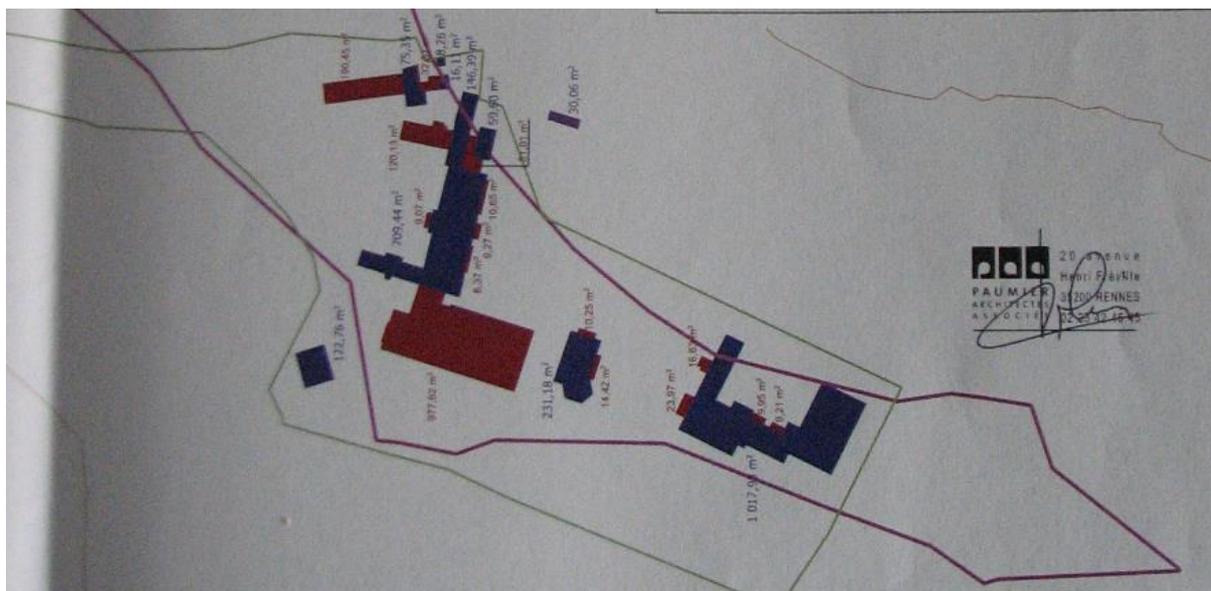
« le projet autorisé par le permis de construire tacite en litige est situé, ainsi qu'il a été dit, hors de toute continuité avec une urbanisation existante et ne constitue donc pas une extension limitée de l'urbanisation au sens des dispositions précitées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dont il méconnaît donc les dispositions » (CAA de MARSEILLE, 8 juin 2015, n° 13MA03670).

S'agissant du critère lié à l'implantation et à la situation du projet, la très grande particularité de l'île et son caractère exceptionnel, sur lequel les associations requérantes sont longuement revenues (cf. *supra*), présente une importance accrue dans l'appréciation de l'impact de l'extension réalisée :

- Inclusion dans un site inscrit ;
- ZPS et ZSC ;
- Réservoir de biodiversité du SCOT ;
- Etc.

A ce titre, le fait que le projet soit mis en œuvre sur une île de 23 ha uniquement et présentant un caractère intégralement naturel, doit nécessairement aboutir à donner une portée particulière à ce critère.

S'agissant du critère lié au volume et à la surface du projet, il convient de rappeler que le projet consiste à augmenter de 30% l'emprise au sol des constructions existantes :



| PROJET HOTEL EMPRISE AU SOL DES EXISTANTS AVANT TRAVAUX : 2989.21 m ² | |
|--|------------------------|
| EMPRISE AU SOL DES EXISTANTS CONSERVES : | 2387.02 m ² |
| EMPRISE AU SOL DES EXTENSIONS DU PROJET : | 1493.87 m ² |
| EMPRISE AU SOL CUMULEE DU PROJET APRES TRAVAUX : 3880.89 m² | |
| soit un agrandissement de 29.83% de l'emprise au sol par rapport à l'existant avant travaux . | |

L'emprise au sol sera ainsi, après projet, de 3 880,89 m² (**Pièces n°17 et 18**), le fait qu'elle soit adossée au bâti existant n'ayant, au vu du contexte, aucun impact sur l'importance de l'extension réalisée.

En outre, les visuels produits témoignent de l'adjonction d'un volume à toit plat qui diffère sensiblement du bâti patrimonial existant, participant à accentuer l'impact de l'extension ainsi réalisée :



(Pièce n°30 – page 177)

S'agissant du critère lié à la densité du projet, la mise en œuvre de l'extension a mécaniquement pour effet d'augmenter la densité du cœur bâti de l'île, exclusivement entouré de terrains présentant un caractère naturel exceptionnel.

S'agissant du critère lié à la destination, il sera difficile de lui accorder une réelle portée dans la présente espèce car le projet de rénovation et d'extension concerne l'ensemble du bâti de l'île. Il n'est donc pas possible de raisonner par analogie par rapport à la destination d'une typologie de bâti présent sur l'île.

S'agissant de la topographie de l'espace concerné, il semble présenter une pertinence relative dans le cadre de la présente espèce, compte tenu du caractère relativement plat de l'île de Berder.

En conclusion, il apparaît que l'extension validée par le permis litigieux (30%) ne présente pas, compte tenu de la très faible urbanisation de la zone, du contexte ilien, et en raison de son caractère quasi-exclusivement naturel, un caractère limité au sens des dispositions de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme.

Partant, le permis litigieux doit être annulé.

III – FRAIS DE L'ARTICLE L.761-1 DU CJA

Les associations FAPEGM, ACR56, AQVLB et AGM ont exposé des frais pour faire valoir leurs droits. Conformément aux dispositions de l'article L.761-1 du Code de justice administrative, la somme de 3 000 euros devra leur être allouée.



PAR CES MOTIFS

*Vu l'article L. 123-19 du Code de l'environnement,
Vu l'article R. 122-5 du Code de l'environnement,
Vu l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme,
Vu l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme,
Vu les articles L.341-1 et suivants du Code de l'environnement,
Vu les pièces versées au débat,*

Il est demandé au Tribunal administratif de RENNES de :

- **ANNULER** l'arrêté du Maire de LARMOR-BADEN en date du 3 mars 2020 accordant un permis de construire à la SAS OCDL – Groupe GIBOIRE pour la rénovation et l'extension de bâtiments existants pour la création d'un complexe hôtelier sur l'Ile de Berder à LARMOR-BADEN (PC 056 106 19 Y0014) ;

- **CONDAMNER** la Commune de LARMOR-BADEN à verser la somme de 3 000 euros solidairement aux associations « Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan » (FAPEGM), « Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan » (ACR 56), « Qualité de Vie à Larmor-Baden » (AQVLB) et « les Amis du Golfe du Morbihan » (AGM) en application de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Vannes, le 13 juillet 2020
Me Thomas DUBREUIL



BORDEREAU DE COMMUNICATION DE PIÈCES

Pièce n°1 : Arrêté du Maire de LARMOR-BADEN en date du 3 mars 2020 accordant un permis de construire à la SAS OCDL – Groupe GIBOIRE pour la rénovation et l’extension de bâtiments existants pour la création d’un complexe hôtelier sur l’Ile de Berder à LARMOR-BADEN (PC 056 106 19 Y0014) ;

Pièce n°2 : Photographies de l’île de Berder ;

Pièce n°3 : Arrêté ZSC N2000 Golfe du Morbihan ;

Pièce n°4 : Arrêté ZPS N2000 Golfe du Morbihan ;

Pièce n°5 : Arrêté site inscrit Golfe du Morbihan et carte ;

Pièce n°6 : Article presse rachat Berder GIBOIRE ;

Pièce n°7 : Extrait DVF Berder ;

Pièce n°8 : Délibération LARMOR-BADEN adoption PLU 4 juin 2018 ;

Pièce n°9 : Extrait règlement graphique PLU LARMOR-BADEN ;

Pièce n°10 : Ordonnance du 14 novembre 2018 suspendant partiellement les effets du PLU ;

Pièce n°11 : Demande de cas par cas OCDL, 2017 ;

Pièce n°12 : Arrêté cas par cas Préfet, août 2017 ;

Pièce n°13 : Avis MRAE 2018 ;

Pièce n°14 : Arrêté défrichement 28 février 2019 ;

Pièce n°15 : Recours gracieux AGM mai 2019 défrichement ;

Pièce n°16 : Arrêté retrait arrêté défrichement 14 juin 2019 ;

Pièce n°17 : Dossier de demande de permis de construire société OCDL, CERFA, juillet 2019 ;

Pièce n°18 : Extraits visuels demande PC OCLD ;

Pièce n°19 : Avis Architecte des bâtiments de France, septembre 2019 ;

Pièce n°20 : Avis MRAE 2019 ;

Pièce n°21 : Mémoire en réponse pétitionnaire MRAE, novembre 2019 ;

Pièce n°22 : Synthèse procédure de participation du public PC OCDL ;



Pièce n°23 : Contribution collective associations, 16 février 2020 ;

Pièce n°24 : Panneau affichage permis de construire OCDL, photo du 25 mai 2020 ;

Pièce n°25 : Documents statutaires et délibération FAPEGM ;

Pièce n°26 : Documents statutaires et délibération ACR56 ;

Pièce n°27 : Documents statutaires et délibération AQVLB ;

Pièce n°28 : Documents statutaires et délibération AGM ;

Pièce n°29 : Capture écran site LARMOR-BADEN, 7 juillet 2020 ;

Pièce n°30 : Etude d'impact OCDL, 2019 ;

Pièce n°31 : Rapport de présentation du PLU de LARMOR-BADEN ;

Pièce n°32 : Extraits loi littoral DOO du SCOT GMVA 2016.

