

**N° 2004324**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

ASSOCIATION QUALITÉ DE VIE A LARMOR  
BADEN (AQVLB)  
FÉDÉRATION D'ASSOCIATIONS DE  
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU  
GOLFE DU MORBIHAN (FAPEGM)

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

M. Pierre Vennégues  
Juge des référés

---

Ordonnance du 30 octobre 2020

---

54-035-02  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 octobre 2020, l'Association Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et la Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), représentées par Me Dubreuil, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 29 juin 2020 par lequel le maire de Larmor-Baden a délivré à la SARL Camping Le Diben un permis d'aménager en vue d'augmenter de 49 emplacements la capacité d'accueil du camping existant au lieu-dit Le Diben, à périmètre constant ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Larmor-Baden une somme de 1 500 euros euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête est recevable dans la mesure où leurs statuts respectifs leur donnent intérêt à contester la légalité de ce permis d'aménager, le recours gracieux comme le recours contentieux ont été notifiés conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme et formés dans les délais ;
- il y a urgence à statuer car les travaux d'aménagement du camping ont commencé début octobre 2020 ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité du permis aménager contesté qui a été délivré à l'issue d'une procédure de participation du public par voie électronique méconnaissant l'article L. 123-19 du code de l'environnement, au vu d'une étude d'impact insuffisante, en violation des articles L. 121-8, L. 121-9, L. 121-13 et

L. 121-23 du code de l'urbanisme et en application d'un règlement de la zone NI du plan local d'urbanisme illégal au regard des dispositions des articles R. 151-24 et R. 151-25 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire enregistré le 21 octobre 2020, l'association Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM), représentée par Me Dubreuil, intervient au soutien des conclusions de la requête.

Elle souscrit entièrement aux écritures des requérantes et soutient en outre que le permis d'aménager litigieux ne respecte pas le schéma de cohérence territoriale Golfe du Morbihan Vannes Agglomération.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 octobre 2020, la commune de Larmor-Baden, représentée par la SARL Martin Avocats, conclut au rejet de la requête et à la condamnation des associations requérantes à lui verser une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête en suspension ne satisfait pas à la condition d'existence d'au moins un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte critiqué ; en effet, les moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- le chantier n'a pas débuté contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes ; les photographies produites concernent en réalité les travaux entrepris par la commune pour réaliser la voie verte, durant lesquels la société Le Diben a autorisé les entreprises de travaux à stocker différents matériaux et matériels sur le terrain d'assiette du permis d'aménager.

Par un mémoire, enregistré le 26 octobre 2020, la SARL Camping Le Diben doit être regardée comme concluant au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence fait défaut puisque les travaux d'exécution du permis d'aménager litigieux n'ont pas commencé ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes pour contester la légalité de ce permis ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête au fond n° 2004323.

Vu :

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

Le président du tribunal a désigné M. Vennégues, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 27 octobre 2020 :

- le rapport de M. Vennéguès, juge des référés,
- les observations de Me Dubreuil, représentant les associations requérantes et l'intervenante, qui a repris oralement les termes de ses écritures, y ajoutant, concernant l'urgence, qu'une brèche avait été ouverte dans la haie séparant le terrain d'assiette de l'extension des aménagements existants du camping, à l'endroit même prévu par le permis d'aménager litigieux ;
- les observations de Me Santos Pires, représentant la commune de Larmor-Baden, qui a repris oralement les termes de son mémoire en défense ;
- et les observations de M. Pelvé, gérant de la SARL Camping Le Diben, qui confirme les termes de son mémoire, en indiquant notamment que les travaux d'aménagement autorisés par le permis litigieux n'avaient pas débuté.

La clôture de l'instruction a été prononcée au terme de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

2. Par un arrêté du 29 juin 2020, le maire de Larmor-Baden a délivré à la SARL Camping Le Diben un permis d'aménager en vue d'augmenter de 49 emplacements la capacité d'accueil du camping existant au lieu-dit Le Diben, « à périmètre constant ». L'Association Qualité de Vie à Larmor-Baden, qui a pour objet « 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 », de même que la Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan, association agréée de protection de l'environnement dont l'objet statutaire est la protection de l'environnement et du cadre de vie et qui exerce son action principalement sur les territoires du pays de Vannes et du pays d'Auray et de la zone maritime adjacente, demandent la suspension, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de l'exécution de ce permis d'aménager.

Sur l'intervention de l'association Les Amis du Golfe du Morbihan :

3. L'association Les Amis du Golfe du Morbihan, qui a pour objet notamment « la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine » naturel, terrestre, maritime et culturel des communes du Golfe du Morbihan, a intérêt à obtenir la suspension du permis d'aménager litigieux. Par suite, son intervention au soutien de la requête des associations « Qualité de Vie à Larmor-Baden » et de la Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan est recevable et doit être admise.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne l'urgence :

4. Aux termes de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme : « *Un recours dirigé contre (...) un permis d'aménager (...) ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort. / La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite (...)* ».

5. Le recours dirigé contre le permis d'aménager en litige ayant été assorti d'une requête en référé suspension déposée avant l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le tribunal, la condition d'urgence est présumée satisfaite. En outre, si, comme le soutiennent la commune de Larmor-Baden et la SARL Camping Le Diben, les travaux que les associations requérantes ont identifiés comme un début d'exécution du permis d'aménager litigieux ont en réalité été réalisés dans le cadre de l'aménagement de la voie verte se trouvant à proximité du camping, il reste qu'une percée a été effectuée dans la haie séparant le camping tel qu'il est actuellement aménagé de l'emprise de l'extension autorisée par le permis d'aménager litigieux à l'endroit même où le plan du projet figure un accès aux nouveaux emplacements. La brèche réalisée dans la haie peut ainsi être regardée comme un commencement d'exécution du permis d'aménager.

6. Par suite, la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative est remplie.

En ce qui concerne les moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité du permis d'aménager :

7. En premier lieu, en vertu de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, les dispositions du chapitre premier, intitulé « aménagement et protection du littoral », du titre II du livre Ier de ce code, comprenant notamment les articles L. 121-8, L. 121-9 et L. 121-13, sont applicables « *à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes (...)* ». L'article L. 121-8 du même code prévoit que : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants (...)* ». Selon l'article L. 121-9 : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme.* ».

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont soumis aux règles relatives à l'extension de l'urbanisation énoncées à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme selon lesquelles cette extension doit être réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants. Les dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme ne permettent pas de déroger à l'obligation ainsi prescrite.

9. En outre, les agglomérations et villages existants constituent des zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. Ils se distinguent des zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages, au sein

desquelles aucune extension de l'urbanisation ne peut en principe être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions.

10. Il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé par le permis d'aménager litigieux consiste à augmenter de 49 emplacements, dont 26 dits « grand-confort caravanes », destinés à accueillir des résidences mobiles de loisirs, la capacité d'accueil du camping du Diben, qui comptait jusqu'alors 126 emplacements dont 37 occupés par des mobil-homes. Selon le dossier de demande de permis d'aménager et l'arrêté attaqué lui-même, les nouveaux emplacements doivent être réalisés dans le périmètre du camping, dans les limites du zonage NI du plan local d'urbanisme, correspondant aux « campings situés hors continuité d'urbanisation ». Toutefois, au vu des plans et photographies produites, ces nouveaux emplacements doivent être aménagés au nord-ouest de l'emprise du camping, sur des terrains actuellement vierges de toute construction ou aménagements, utilisés comme plateformes de stockage (déchets verts et bateaux), qui s'ouvrent au nord vers de vastes espaces naturels. L'augmentation de la capacité d'accueil du camping consiste non seulement à créer de nouveaux emplacements, dont 26 destinés à recevoir des mobil-homes, mais aussi, notamment, à créer un accès et des voies de desserte, à poser une clôture assurant la fermeture du nouveau périmètre d'exploitation du camping et à réaliser les réseaux d'eau et d'électricité nécessaires pour desservir les nouveaux emplacements. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le permis d'aménager litigieux doit être regardé comme autorisant une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

11. Le terrain d'assiette des aménagements projetés est situé sur le territoire de la commune de Larmor-Baden dans le secteur des lieudits « Le Diben » et « Kereden » à proximité de l'anse de Locmiquel, au nord-ouest de l'emprise actuellement aménagée du camping du Diben. Ce secteur, qui comprend deux campings, ne comporte que des bâtiments destinés à l'exploitation des campings et à un chantier naval ainsi qu'un hangar d'hivernage. Les quelques constructions présentes sont peu nombreuses et éparées. Ce secteur ne saurait dès lors être regardé comme une agglomération ou un village existant au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Il n'est d'ailleurs pas identifié comme tel par le schéma de cohérence territoriale Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération (GMVA). Le terrain d'assiette du projet est, par ailleurs, séparé par des boisements, à l'est, du hameau « Le Numer », qui comprend une trentaine d'habitations. Il ne se rattache directement ni à l'agglomération du centre-bourg de la commune de Larmor-Baden, située à environ 650 mètres au sud-est, ni au lieudit Locmiquel distant d'un peu plus de 400 mètres. Il est en effet séparé de ces différentes localités par des espaces vierges de toute construction qui viennent marquer une coupure de l'urbanisation.

12. Dans ces conditions, le permis d'aménager litigieux doit être regardé comme permettant une extension de l'urbanisation dans une zone d'urbanisation diffuse éloignée de toute agglomération ou village existant, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité.

13. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : *« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. / En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la*

*commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord (...) ».*

14. Il résulte de ces dispositions qu'une opération conduisant à étendre l'urbanisation d'un espace proche du rivage ne peut être légalement autorisée que si elle est, d'une part, de caractère limité, et, d'autre part, justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon les critères qu'elles énumèrent ou en considération des dispositions des schémas qu'elles prévoient. Le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, s'apprécie eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité, à la destination du projet et à la topographie des lieux.

15. Il n'est pas contesté que le terrain d'assiette du projet d'aménagement litigieux se situe dans les espaces proches du rivage.

16. Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, en particulier au point 10, le permis d'aménager litigieux doit être regardé comme permettant une extension de l'urbanisation au sens et pour l'application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

17. Au regard de la nature et de l'importance des aménagements autorisés, prévoyant 49 emplacements supplémentaires, dont 26 destinés à accueillir des résidences mobiles de loisir, et augmentant d'environ 40 % la capacité actuelle d'accueil du camping du Diben, certes dans le périmètre de la zone NI délimitée par le plan local d'urbanisme, mais en dehors de l'emprise actuelle de l'exploitation de ce camping, l'extension de l'urbanisation autorisée par le permis d'aménager litigieux ne peut être regardée comme limitée. En tout état de cause, le plan local d'urbanisme ne justifie ni ne motive cette extension et aucun accord de l'autorité administrative compétente de l'État n'a été requis.

18. Dans ces conditions, est également propre à créer un doute sérieux sur la légalité du permis d'aménager litigieux le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

19. En dernier lieu, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, en l'état de l'instruction, aucun des autres moyens invoqués susvisés n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du permis d'aménager attaqué.

20. Il résulte de tout ce qui précède que les conditions d'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont réunies. Il y a lieu, par suite, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 29 juin 2020 par lequel le maire de Larmor-baden a accordé un permis d'aménager à la SARL Camping Le Diben.

#### Sur les frais liés au litige :

21. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le juge des référés ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Larmor-Baden doivent, dès lors, être rejetées.

22. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les associations requérantes tendant à l'application de ces dispositions.

### **ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association Les Amis du Golfe du Morbihan est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 29 juin 2020 par lequel le maire de Larmor-Baden a accordé un permis d'aménager à la SARL Camping Le Diben est suspendue.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Larmor-Baden présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association qualité de vie de Larmor Baden, à la fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan, à l'association les amis du golfe du Morbihan, à la commune de Larmor Baden et au camping Le Diben.

En application de l'article R. 522-14 du code de justice administrative, copie en sera adressée au procureur de la République près du tribunal judiciaire de Vannes.

Fait à Rennes, le 30 octobre 2020.

Le juge des référés,

La greffière d'audience,

signé

signé

P. Vennégues

P. Cardenas

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.