

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT02600, N° 23NT03049

- ASSOCIATION SITES & MONUMENTS
- ASSOCIATION KOUN BREIZH – BERTAIGN
TENANT – MÉMOIRE BRETONNE
- ASSOCIATION UMIVEM – PATRIMOINE ET
PAYSAGE
- ASSOCIATION PAYSAGES DE FRANCE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

M. Renaud Hannoyer
Rapporteur

(5^{ème} chambre)

Mme Cécile Ody
Rapporteuse publique

Audience du 20 novembre 2025
Décision du 9 décembre 2025

C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête enregistrée le 25 août 2023 sous le n° 23NT02600, l'association Sites & Monuments et l'association Koun Breizh – Bertaign Tenant – Mémoire Bretonne, représentées par Me Le Néel, demandent à la cour :

1°) d'annuler la décision du 26 juin 2023 par laquelle le maire de Carnac a refusé de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022 et d'ordonner l'interruption des travaux correspondants ;

2°) d'enjoindre au maire de Carnac de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au maire de Carnac de prendre un arrêté interruptif de travaux dans un délai de sept jours à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

Les requérantes soutiennent que :

- la requête est recevable dès lors qu'elles ont intérêt à agir ;
- le permis de construire délivré le 26 août 2022 a été obtenu par fraude dès lors que les pétitionnaires n'ont pas fait état dans leur dossier de demande de la présence sur le terrain litigieux de vestiges archéologiques découverts en 2015 ;

- le maire a refusé de prendre un arrêté interruptif de travaux alors qu'il y était tenu dès lors qu'en méconnaissance de la prescription prévue par le permis de construire les vestiges archéologiques du site de Montauban ont été au moins partiellement détruits.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 février 2024, la société civile immobilière des Menhirs, et la société par actions simplifiée Bricodolmen, représentées par Me Renaux, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérantes le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée par l'association Koun Breizh – Bertaïgn Tenant – Mémoire Bretonne qui ne justifie pas de son intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 février 2024, la commune de Carnac, représentée par la SELARL Cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérantes le versement d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée par l'association Koun Breizh – Bertaïgn Tenant – Mémoire Bretonne qui ne justifie pas de son intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

II. Par une requête enregistrée le 17 octobre 2023 sous le n° 23NT03049, l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan (UMIVEM) - Patrimoine et Paysage et l'association PAYSAGES DE FRANCE, représentées par Me Le Néel, demandent à la cour :

1°) d'annuler la décision du 21 août 2023 par laquelle le maire de Carnac a refusé de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022 et d'ordonner l'interruption des travaux correspondants ;

2°) d'enjoindre au maire de Carnac de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au maire de Carnac de prendre un arrêté interruptif de travaux, dans un délai de sept jours à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

Les requérantes soutiennent que :

- la requête est recevable dès lors qu'elles ont intérêt à agir ;
- le permis de construire délivré le 26 août 2022 a été obtenu par fraude dès lors que les pétitionnaires n'ont pas fait état dans leur dossier de demande de la présence sur le terrain litigieux de vestiges archéologiques découverts en 2015 ;
- le maire a refusé de prendre un arrêté interruptif de travaux alors qu'il y était tenu dès lors qu'en méconnaissance de la prescription prévue par le permis de construire les vestiges archéologiques du site de Montauban ont été au moins partiellement détruits.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 février 2024, la société civile immobilière des Menhirs, et la société par actions simplifiée Bricodolmen, représentées par Me Renaux, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérantes le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée par l'association PAYSAGES DE FRANCE qui ne justifie pas de sa qualité pour agir, en l'absence de production d'une délibération de son bureau habilitant son président à ester en justice ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 février 2024, la commune de Carnac, représentée par la SELARL Cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérantes le versement d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors, d'une part, que les associations requérantes ne justifient pas de leur intérêt à agir et, d'autre part, que l'association PAYSAGES DE FRANCE ne justifie pas de sa qualité pour agir, en l'absence de production d'une délibération de son bureau habilitant son président à ester en justice ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Hannoyer,
- les conclusions de Mme Ody, rapporteure publique,
- les observations de M. Ollivier, président de l'association Koun Breizh – Bertaïgn Tenant – Mémoire Bretonne, son conseil étant absent ;
- les observations de Me Rouxel, représentant la commune de Carnac ;
- et les observations de Me Blard Landry, substituant Me Renaux, représentant la société civile immobilière des Menhirs et la société par actions simplifiée Bricodolmen.

Deux notes en délibéré, enregistrées le 20 novembre 2025, ont été produites, d'une part, pour l'association Sites & Monuments et l'association Koun Breizh – Bertaïgn Tenant – Mémoire Bretonne et, d'autre part, pour l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan (UMIVEM) - Patrimoine et Paysage et l'association PAYSAGES DE FRANCE.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 26 août 2022, le maire de Carnac (Morbihan) a délivré à la société civile immobilière (SCI) des Menhirs et à la société par actions simplifiée (SAS) Bricodolmen un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, en vue de la construction d'un bâtiment commercial d'enseigne « Monsieur Bricolage » dans la zone artisanale de Montauban sur la commune de Carnac. Par un courrier du 16 juin 2023, l'association Sites & Monuments et l'association Koun Breizh – Bertaign Tenant – Mémoire Bretonne ont demandé au maire de Carnac de retirer cet arrêté en raison d'une fraude et d'ordonner l'interruption des travaux correspondants. Par une décision du 26 juin 2023 le maire de Carnac a rejeté leur demande. Par un courrier du 1^{er} août 2023, l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan (UMIVEM) - Patrimoine et Paysage et l'association PAYSAGES DE FRANCE ont également demandé au maire de Carnac de retirer cet arrêté en raison d'une fraude et d'ordonner l'interruption des travaux correspondants. Par une décision du 21 août 2023 le maire de Carnac a rejeté leur demande.

2. Par la requête enregistrée sous le n° 23NT02600, l'association Sites & Monuments et l'association Koun Breizh – Bertaign Tenant – Mémoire Bretonne demandent à la cour d'annuler la décision du 26 juin 2023. Par la requête enregistrée sous le n° 23NT03049, l'association UMIVEM - Patrimoine et Paysage et l'association PAYSAGES DE FRANCE demandent à la cour d'annuler la décision du 21 août 2023.

Sur la jonction :

3. Ces deux requêtes présentent à juger des questions connexes, concernent le même permis de construire et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions dirigées contre les décisions des 26 juin 2023 et 21 août 2023 par lesquelles le maire de Carnac a refusé de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022 :

4. Aux termes de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme : « *La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire* ». Aux termes de l'article L. 241-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré.* ».

5. Les associations requérantes font valoir que le permis de construire délivré le 26 août 2022 a été obtenu par fraude.

6. Un permis de construire ne peut faire l'objet d'un retrait, une fois devenu définitif, qu'au vu d'éléments, dont l'administration a connaissance postérieurement à la délivrance du permis, établissant l'existence d'une fraude à la date où il a été délivré. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, d'une part, de vérifier la réalité de la fraude alléguée et, d'autre part, de contrôler que l'appréciation de l'administration sur l'opportunité de procéder ou non à l'abrogation ou au retrait n'est pas entachée d'erreur manifeste, compte tenu notamment de la gravité de la fraude et des atteintes aux divers

intérêts publics ou privés en présence susceptibles de résulter soit du maintien de l'acte litigieux soit de son abrogation ou de son retrait.

7. Il ressort des pièces du dossier qu'à l'occasion d'un projet antérieur de construction d'un supermarché sur la commune de Carnac en 2014, un diagnostic archéologique a été réalisé du 16 au 18 mars 2015 sur prescription d'un arrêté du préfet de la région de Bretagne du 22 décembre 2014, sur les parcelles cadastrées section AI n° 9-10-11-12-13-19-20-21-159, compte tenu de leur situation aux abords de sites présentant des vestiges archéologiques. Le rapport issu de ce diagnostic, établi en avril 2015 par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) du Grand Ouest, fait état, d'une part, d'un résultat négatif sur le plan archéologique des recherches faites suite à l'ouverture de huit tranchées sur trois mètres de large, aucun aménagement anthropique n'ayant été décelé, et, d'autre part, de la découverte de deux files de blocs de pierre, dont l'une correspondant à une clôture n'est pas d'origine, et l'autre pourrait correspondre, sans certitude, à un alignement mégalithique, laquelle hypothèse ne pouvait être vérifiée que par des observations complémentaires voire une fouille. Il ressort en outre des pièces du dossier que suite à la réception, le 22 mai 2015, de ce rapport, le préfet de la région de Bretagne a, par un arrêté du 31 juillet 2015, prescrit une fouille préventive préalable aux aménagements, ouvrages ou travaux portant sur les parcelles concernées. Cette fouille n'a cependant jamais été réalisée et le projet de construction a été refusé le 28 février 2017 en raison de son incompatibilité avec une orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme.

8. Si les associations requérantes soutiennent que la SCI des Menhirs, dont le représentant légal est le même que celui de la SAS au Marché des Druides, laquelle était à l'origine du projet de construction d'un supermarché en 2014, avait nécessairement connaissance de ce rapport de diagnostic archéologique d'avril 2015 et de cet arrêté du 31 juillet 2015 prescrivant une fouille préventive, cette allégation, contestée en défense, n'est établie par aucune pièce du dossier, alors que ces documents auraient, selon le compte rendu d'une réunion du 15 juin 2023 tenue en présence d'un représentant de la direction régionale des affaires culturelles de Bretagne, été notifiés à l'époque à la SAS au Marché des Druides par courriers simples. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet de construction autorisé par le permis de construire litigieux n'était pas localisé, à la date de cette autorisation, dans une zone dite de présomption de prescription archéologique, comme le mentionnait d'ailleurs l'étude d'impact jointe au dossier de demande de permis de construire de la SCI des Menhirs et de la SAS Bricodolmen.

9. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que les sociétés pétitionnaires auraient volontairement omis de faire état, lors de la demande de permis de construire, de la nécessité de fouilles archéologiques préalables, et auraient ainsi procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité de leur projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Par suite, la fraude n'est pas caractérisée et les décisions du 26 juin 2023 et 21 août 2023 du maire de Carnac refusant de retirer le permis de construire délivré le 26 août 2022 ne sont pas entachées d'illégalité.

10. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation des décisions attaquées du 26 juin 2023 et 21 août 2023 en tant qu'elles refusent de retirer le permis de construire litigieux.

Sur les conclusions dirigées contre les décisions du 26 juin 2023 et 21 août 2023 par lesquelles le maire de Carnac a refusé de prendre un arrêté interruptif de travaux :

11. Aux termes de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, au sein du livre IV de ce code : *« Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire. (...) / Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal (...) »*. Aux termes de l'article L.480-2 du même code : *« (...) Dès qu'un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4 du présent code a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux (...) »*. Aux termes de l'article L.480-4 du même code, dans sa rédaction alors applicable, le fait d'exécuter des travaux devant être précédés de la délivrance d'un permis de construire *« en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application (...) est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros (...) »*. Enfin, aux termes de l'article L. 610-1 de ce code : *« En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme. (...) Sauf en cas de fraude, le présent article n'est pas applicable lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, délivrée selon les règles du présent code, exécute des travaux conformément à cette autorisation. (...) »*.

12. Il résulte de ces dispositions que le maire est tenu de dresser un procès-verbal en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme lorsqu'il a connaissance d'une infraction mentionnée à l'article L. 480-4, résultant soit de l'exécution de travaux sans les autorisations prescrites par le livre IV du code, soit de la méconnaissance des autorisations délivrées. En outre, le maire est également tenu de dresser un procès-verbal lorsqu'il a connaissance d'une infraction mentionnée à l'article L. 610-1 du même code, résultant de la méconnaissance des dispositions du plan local d'urbanisme.

13. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 8 et 9 que le permis de construire du 26 août 2022 n'est pas entaché de fraude, de sorte que les travaux ne peuvent être regardés comme ayant été réalisés sans autorisation. Par ailleurs, si l'exécution du permis de construire impliquait, en cas de découvertes de vestiges archéologiques lors de la réalisation des travaux, de ne pas les détruire et de les signaler immédiatement au service régional de l'archéologie, il ressort des pièces du dossier qu'aux dates auxquelles les associations requérantes ont adressé au maire de Carnac leurs demandes tendant à l'interruption de ces travaux, ces derniers étaient déjà achevés et ne pouvaient donc plus, par nature, être interrompus.

14. Il résulte de ce qui précède que les conclusions des associations requérantes dirigées contre les décisions du 26 juin 2023 et du 21 août 2023 par lesquelles le maire de Carnac a refusé de prendre un arrêté interruptif de travaux doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

15. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par les associations requérantes, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par celles-ci doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux demandes présentées par la commune de Carnac, la SCI des Menhirs et la SAS Bricodolmen au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 23NT02600 et n° 23NT03049 sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Carnac et celles de la société civile immobilière des Menhirs et de la société par actions simplifiée Bricodolmen présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Sites & Monuments, à l'association Koun Breizh – Bertaign Tenant – Mémoire Bretonne, à l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan (UMIVEM) – Patrimoine et Paysage, à l'association PAYSAGES DE FRANCE, à la commune de Carnac, à la société civile immobilière des Menhirs et à la société par actions simplifiée Bricodolmen.

Délibéré après l'audience du 20 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Rimeu, présidente de chambre,
- Mme Dubost, première conseillère,
- M. Hannyoyer, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 décembre 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

R. HANNoyer

S. RIMEU

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan 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.