

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 24NT00433

ASSOCIATION FÉDÉRATION
D'ASSOCIATIONS DE PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT DU GOLFE
DU MORBIHAN et autres

Mme Anne-Maude Dubost
Rapporteuse

Mme Cécile Ody
Rapporteuse publique

Audience du 28 mai 2026
Décision du 16 juin 2026

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les associations Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM) ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 14 décembre 2020 par lequel le maire de Larmor-Baden (Morbihan) ne s'est pas opposé à la déclaration préalable présentée par la société Omnium de Constructions, Développements, Locations (OCDL) - Groupe Giboire pour la modification de l'aspect extérieur d'un bâtiment existant sur l'île de Berder, ainsi que la décision implicite rejetant leur recours gracieux.

Par un jugement n° 2102868 du 15 décembre 2023, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 15 février 2024, 12 novembre 2024 et 27 mai 2025, les associations Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM), représentées par Me D... , demandent à la cour :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 15 décembre 2023 ;

2°) d'annuler l'arrêt du 14 décembre 2020 par lequel le maire de Larmor-Baden ne s'est pas opposé à la déclaration préalable présentée par la société OCDL - Groupe Giboire pour la modification de l'aspect extérieur d'un bâtiment existant sur l'île de Berder, ainsi que la décision implicite rejetant leur recours gracieux ;

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

Elles soutiennent que :

- le jugement attaqué est irrégulier ; il est affecté d'une contradiction dans ses motifs ;
- l'arrêt contesté méconnaît les dispositions de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme ; l'opération projetée, qui implique un changement de destination des bâtiments, nécessite un permis de construire ; les bâtiments en cause ne peuvent être regardés comme l'accessoire du bâti situé au centre de l'île dès lors qu'elle en est éloignée d'environ 500 mètres ; le bâtiment en cause n'est pas de dimensions réduites ; l'usage originel du bâtiment n'est pas un usage d'habitation ; la dernière destination du bâtiment principal est celle d'hébergement touristique ;
- l'arrêt contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ; l'opération projetée implique un changement de destination du bâtiment ; les bâtiments destinés à l'habitat sont implantés dans la bande littorale de cent mètres ;
- l'arrêt contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ; le projet contesté porte atteinte à la qualité architecturale et paysagère de l'île de Berder ;
- l'arrêt contesté méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ; il génère une augmentation du risque par la création d'habitations en zone d'aléa fort au risque de submersion marine ;
- il méconnaît les dispositions des articles R. 421-22 et R. 121-6 du code de l'urbanisme ; le projet contesté est situé au sein d'un espace remarquable du littoral et devait être reconnu comme tel par le plan local d'urbanisme de la commune ; il n'a pas fait l'objet d'un permis d'aménager ni d'une procédure de mise à disposition du public.

Par des mémoires en défense enregistrés les 24 juin 2024 et 16 avril 2025, la société Omnium de Constructions, Développements, Locations (OCDL) - Groupe Giboire, représentée par Me L..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des associations requérantes une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 avril 2025, la commune de Larmor-Baden, représentée par Me F..., conclut au rejet de la requête, à défaut à ce que la cour fasse application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des associations requérantes une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles R. 421-22 et R. 121-6 du code de l'urbanisme ne sont pas recevables en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme ;

- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour la commune de Larmor-Baden a été enregistré le 9 avril 2026. Il n'a pas été communiqué.

Par une ordonnance du 20 mars 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 10 avril 2026.

Un mémoire présenté pour la société Omnium de Constructions, Développements, Locations (OCDL) - Groupe Giboire a été enregistré le 13 avril 2026, postérieurement à la clôture de l'instruction. Il n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Dubost,
- les conclusions de Mme Ody, rapporteure publique,
- les observations de Me D.... représentant les associations requérantes, celles de Me L..., substituant Me F..., représentant la commune de Larmor-Baden et celles de Me L... représentant la société OCDL – Groupe Giboire.

Une note en délibéré présentée pour la société OCDL – Groupe Giboire a été enregistrée le 29 mai 2026.

Deux notes en délibéré présentées pour les associations requérantes ont été enregistrées les 3 et 4 juin 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Le 10 juillet 2020, la société Omnium de Constructions, Développements, Locations (OCDL) - Groupe Giboire a présenté à la mairie de Larmor-Baden (Morbihan) une demande de déclaration préalable de travaux en vue du « réaménagement des 2 logements existants du bâtiment La Pêcheur n° 1 à l'entrée de l'île de Berder, entraînant des modifications des façades ». Par un arrêté du 14 décembre 2020, le maire de Larmor-Baden ne s'est pas opposé à cette demande. Les associations Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM) ont formé un recours gracieux contre cet arrêté qui a été implicitement rejeté. Ces associations ont alors demandé au tribunal

administratif de Rennes d'annuler ces décisions. Elles relèvent appel du jugement du 15 décembre 2023 par lequel ce tribunal a rejeté leur demande.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. D'une part, aux termes de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme : « *Sont soumis à permis de construire les travaux suivants, exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires : (...) / c) Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 ; (...). Pour l'application du c du présent article, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 151-27 de ce code dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision contestée : « *Les destinations de constructions sont : / 1° Exploitation agricole et forestière ; / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; / 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.* » et aux termes de l'article R. 151-28 du même code dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes : (...) / 2° Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ; / 3° Pour la destination " commerce et activités de service " : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ; (...).* ».

4. Lorsque la destination d'un immeuble ne peut, en raison de son ancienneté, être déterminée par les indications figurant dans une autorisation d'urbanisme ni, à défaut, par des caractéristiques propres ne permettant qu'un seul type d'affectation, il appartient au juge administratif devant lequel la destination en cause est contestée d'apprécier celle-ci en se fondant sur l'ensemble des circonstances de fait de l'espèce.

5. La demande de déclaration préalable formée par la société OCDL - Groupe Giboire mentionne que les travaux projetés, qui induisent une modification des façades, visent au réaménagement de deux logements existants au sein du bâtiment dit de la pêcherie 1.

6. Il ressort des pièces du dossier que les bâtiments de la pêcherie ont été construits, vers 1880, concomitamment à l'édification des bâtiments du château situés au centre de l'île par le comte D..., à une distance d'environ 500 mètres de ceux-ci, dans la bande littorale de cent mètres. Ces bâtiments ont pu servir pour les besoins d'une exploitation ostréicole des propriétaires ou comme atelier. La surface de plancher du bâtiment de la pêcherie 1, de 181 m², est de faible importance par rapport à celle des bâtiments du château qui s'élève à 5 559 m². Compte tenu du contexte insulaire de Berder et de ce que l'ensemble des bâtiments s'implante sur une propriété unique, objet d'un projet cohérent, et de leur date de construction, le bâtiment de la pêcherie 1 doit être regardé comme constituant un local accessoire aux bâtiments principaux situés au centre de l'île. Par ailleurs, si ces derniers ont été édifiés à fin d'habitation, il ressort des pièces du dossier qu'ils ont été acquis dans les années 1920 par une communauté religieuse et qu'ils ont dès lors été exploités pendant plus de soixante-dix ans en tant que centre de vacances d'abord par cette communauté puis par une association. Ainsi, alors qu'à cette date la législation applicable n'imposait pas une autorisation ou une déclaration à l'effet d'un changement de destination, les bâtiments principaux situés au centre de l'île doivent être regardés comme appartenant depuis lors à la destination « commerces et activités de services » à laquelle appartiennent les « hôtels » et

« autres hébergements touristiques ». A cet égard, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté de permis de construire du 6 mars 2020 concernant les bâtiments situés au centre de l'île, qui ne mentionne pas que les travaux projetés induisent un changement de destination, indique comme destination de ceux-ci « hébergement hôtelier ». Par suite, le bâtiment de la pêcherie 1, local accessoire aux bâtiments principaux du château, doit être regardé comme appartenant à la destination de « commerces et activités de services » et non d'« habitation » au sens de la réglementation précitée.

7. En tout état de cause, les caractéristiques propres de la construction dite de la pêcherie 1, qui comme il a été dit au point précédent a pu être utilisée pour les besoins de l'exploitation ostréicole de son propriétaire ou comme un atelier, ne permettent pas d'établir que celle-ci aurait pu avoir pour destination l'habitation comme l'a ainsi relevé le service instructeur de la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan -Vannes Agglomération. A cet égard, les ouvertures situées à l'ouest de la construction et en hauteur sont de taille limitée et si deux grandes ouvertures et deux chiens assis sont implantées à l'est, cette façade ne dispose toutefois d'aucune autre fenêtre. Par ailleurs, les pièces du dossier ne permettent pas d'établir la présence d'une cheminée ou d'un élément de chauffage. Alors que ces mêmes pièces ne comportent aucune photographie représentant l'intérieur de la construction, il ressort de l'attestation établie par l'administratrice de l'association ayant exploité l'île jusqu'en 2013, en tant que centre de vacances, que ce bâtiment a été utilisé comme lieu de stockage de matériel pédagogique ou de bagages, de salle de classe, de veillée ou pour diverses activités et des moments festifs. En outre, le tableau des surfaces de plancher joint à la demande de permis de construire concernant les bâtiments situés au centre de l'île qui mentionne « la pêcherie logement (...) la pêcherie salles (2 logements) » ne permet pas non plus d'établir que le bâtiment de la pêcherie 1 comporterait déjà deux logements comme le mentionne la demande de déclaration préalable de travaux en litige. Enfin, si l'inventaire régional du patrimoine de Bretagne indique sur une photographie « maison de gardien et dépendance », cette mention ne permet pas non plus d'établir le caractère d'habitation de la construction en cause alors que cette photographie représente les deux bâtiments de la pêcherie et que le second bâtiment, qui lui dispose d'une cheminée, présente également sur sa façade sud des fenêtres. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que le bâtiment de l'opération projetée, par ses caractéristiques propres, serait à destination d'habitation.

8. Dans ces conditions, les travaux projetés qui impliquent un changement de destination et des modifications de la façade du bâtiment de la pêcherie 1 devaient faire l'objet, en application des dispositions de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme, d'un permis de construire et non, comme cela a été le cas en l'espèce, d'une déclaration préalable de travaux.

9. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation des décisions contestées.

10. Enfin, pour l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le vice mentionné au point 8 n'est pas susceptible d'être régularisé dès lors qu'il implique le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, sous la forme d'une demande de permis de construire.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement attaqué, que les associations FAPEGM et autres sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Larmor-Baden et la société OCDL - Groupe Giboire au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Larmor-Baden, une somme de 400 euros à verser à chaque association, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2102868 du 15 décembre 2023 du tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 14 décembre 2020 du maire de Larmor-Baden ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé sont annulés.

Article 3 : La commune de Larmor-Baden versera aux associations Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM) une somme de 400 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Larmor-Baden et la société OCDL - Groupe Giboire au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), désignée représentante unique en application de l'article R. 411-5 du code de justice administrative, à la commune de Larmor-Baden et à la société Omnium de Constructions, Développements, Locations - Groupe Giboire.

Délibéré après l'audience du 28 mai 2026, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 juin 2026.

La rapporteure,

Le président de
la formation de jugement,

A.-M. DUBOST

C. RIVAS

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet 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.