

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 2102904**

---

ASSOCIATION TARZ HEOL et autres

---

M. François Bozzi  
Rapporteur

---

M. Pierre Vennéguès  
Rapporteur public

---

Audience du 20 mai 2022  
Décision du 3 juin 2022

---

68-03-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes

(1<sup>re</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 6 juin et le 14 décembre 2021 ainsi que le 9 février 2022, l'association Tarz Heol, l'association Les amis des chemins de ronde du Morbihan, l'association Bretagne vivante SEPNB et l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan, représentées par Me Dubreuil, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2021 par lequel le maire de Larmor-Plage a délivré à la société Actifkerguelen un permis de construire un centre de thalassothérapie situé rue de Kergalant ;

2°) d'annuler la décision rejetant leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Larmor-Plage 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 :

- l'existence d'une décision de rejet tacite et non retirée faisait obstacle à la délivrance d'un permis de construire ;
- l'arrêté du 19 janvier 2021 est illégal en raison de l'illégalité de la décision de dispense d'étude d'impact du préfet de la région Bretagne ;
- l'arrêté du 19 janvier 2021 aurait dû être précédé d'un permis d'aménager ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement en l'absence de réalisation d'un itinéraire cyclable ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme en ce que le projet prévoit une extension non limitée de l'urbanisation dans le secteur de Kerpape ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme en ce que le projet s'inscrit dans un secteur d'urbanisation diffuse, en discontinuité de l'urbanisation existante.

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 28 octobre 2021, le 20 janvier et le 24 février 2022, la commune de Larmor-Plage, représentée par la SELARL Lexcap, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et, en tout état de cause, à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par deux mémoires, enregistrés le 29 octobre 2021 et le 20 janvier 2022, la société Actifkerguelen, représentée par la SELARL LVI Avocats Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et, en tout état de cause, à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de sa tardiveté ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 21 décembre 2021, la communauté d'agglomération Lorient Agglomération, représentée par la SELARL Lexcap, déclare s'associer aux conclusions de la commune de Larmor-Plage et faire siennes ses écritures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu l'ordonnance n° 2106206 du juge des référés du tribunal du 24 décembre 2021.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;
- 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. Bozzi,
- les conclusions de M. Vennégues, rapporteur public,
- et les observations de Me Dubreuil, représentant les associations requérantes, de Me Rouhaud, de la SELARL Lexcap, représentant la commune de Larmor-Plage et la communauté d'agglomération Lorient Agglomération, et de Me Vos, de la SELARL LVI Avocats Associés, représentant la société Actifkerguelen.

Considérant ce qui suit :

1. Le 4 décembre 2019, la société Actifkerguelen a déposé à la mairie de Larmor-Plage une demande de permis de construire un bâtiment de thalassothérapie comprenant un hôtel de 130 chambres, un bâtiment de logement du personnel de dix studios et un bâtiment d'hébergement, l'ensemble représentant une surface de plancher de près de 10 000 m<sup>2</sup>. Le 26 février 2020, la société a également présenté auprès des services du préfet de la région Bretagne un dossier d'examen au cas par cas dans le cadre de la réglementation relative aux études d'impact. Le 24 juin 2020, le préfet a dispensé le projet de la réalisation d'une étude d'impact. Le 19 janvier 2021, le maire de Larmor-Plage a délivré l'autorisation sollicitée. Le 16 mars 2021, les associations Tarz Heol, Bretagne Vivante SEPNB, Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan, Les Amis des chemins de ronde du Morbihan et Eau et Rivières de Bretagne ont saisi le maire de la commune de Larmor-Plage d'un recours gracieux tendant au retrait de l'arrêté du 19 janvier 2021. Par une décision du 2 avril 2021, le maire a rejeté cette demande. Les associations Tarz Heol, Bretagne Vivante SEPNB, Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan et Les Amis des chemins de ronde du Morbihan demandent l'annulation de l'arrêté du 19 janvier 2021, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux. L'arrêté du 19 janvier 2021 a été suspendu par une ordonnance n° 2106206 du juge des référés du tribunal du 24 décembre 2021.

Sur l'intervention de la communauté d'agglomération Lorient Agglomération :

2. La communauté d'agglomération Lorient Agglomération, propriétaire des terrains d'assiette du projet en litige et liée par une promesse unilatérale de vente à la société Actifkerguelen, a intérêt au maintien du permis de construire délivré par le maire de Larmor-Plage à cette société le 19 janvier 2021. Par suite, il y a lieu d'admettre son intervention.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune et la société pétitionnaire :

3. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. (...)* ».

4. Si la commune et la société pétitionnaire font valoir qu'il n'est pas justifié de la réception de la décision de rejet du recours gracieux datée du 2 avril 2021 et que la requête serait tardive, les associations requérantes produisent en pièce jointe à leur mémoire enregistré le 14 décembre 2021, l'accusé de réception de la décision de rejet du recours gracieux, reçu par le conseil des associations le 6 avril 2021. Par suite, la requête enregistrée le 6 juin 2021 au tribunal, soit dans le délai de deux mois prévu par les dispositions précitées, n'était pas tardive. La fin de non-recevoir opposée par la commune et la société pétitionnaire ne peut donc être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Aux termes de l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme : « *La demande de permis de construire comprend : / a) Les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ; / b) Les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33 ; / c) Les*

*informations prévues à l'article R. 431-34. / Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a et au b ci-dessus. ». Aux termes de l'article R. 431-16 du même code : « 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 environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme vérifie que le projet qui lui est soumis est conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale ; (...) / i) L'étude de sécurité publique, lorsqu'elle est exigée en application des articles R. 114-1 et R. 114-2 ; (...) ».*

6. Aux termes de l'article R. 423-19 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet.* ». Aux termes de l'article R. 423-22 du même code : « *Pour l'application de la présente section, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41.* ». Aux termes de l'article R. 423-23 de ce code : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : a) Un mois pour les déclarations préalables ; b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, ou ses annexes (...); c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager (...).* ». Aux termes de l'article R. 423-38 dudit code : « *Lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées en application du présent livre, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception (...) indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes.* ». Aux termes de l'article R. 423-39 du même code : « *L'envoi prévu à l'article R. 423-38 précise : / a) Que les pièces manquantes doivent être adressées à la mairie dans le délai de trois mois à compter de sa réception ; / b) Qu'à défaut de production de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet en cas de demande de permis (...); / c) Que le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes par la mairie.* ». Enfin, aux termes de l'article R. 424-1 de ce code : « *A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction (...) le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : a) Décision de non-opposition à la déclaration préalable ; b) Permis de construire (...) tacite.* ».

7. Aux termes de l'article R. 114-1 du code de l'urbanisme : « *Sont soumis à l'étude de sécurité publique prévue à l'article L. 114-1 : / 1° Lorsqu'elle est située dans une agglomération de plus de 100 000 habitants au sens du recensement général de la population : / a) L'opération d'aménagement qui, en une ou plusieurs phases, a pour effet de créer une surface de plancher supérieure à 70 000 mètres carrés ; / b) La création d'un établissement recevant du public de première ou de deuxième catégorie au sens de l'article R. 123-19 du code de la construction et de l'habitation ainsi que les travaux et aménagements soumis à permis de construire exécutés sur un établissement recevant du public existant de première ou de deuxième catégorie ayant pour effet soit d'augmenter de plus de 10 % l'emprise au sol, soit de modifier les accès sur la voie publique. (...)* ».

8. Aux termes de l'article 12 ter de l'ordonnance 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 d'instruction des demandes d'autorisation et de certificats d'urbanisme et des déclarations préalables prévus par le livre IV*

*du code de l'urbanisme, y compris les délais impartis à l'administration pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction, (...) qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils reprennent leur cours à compter du 24 mai 2020 (...) Les mêmes règles s'appliquent (...) au délai dans lequel une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou une autorisation d'urbanisme tacite ou explicite peut être retirée, en application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ».*

9. Aux termes de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édicition* ».

10. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'un dossier de demande de permis de construire est incomplet, la commune doit inviter le demandeur, dans un délai d'un mois à compter de son dépôt, à compléter sa demande en lui indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. Si le demandeur adresse, dans le délai de trois mois à compter de la réception de ce courrier, l'ensemble des pièces manquantes, le délai d'instruction commence à courir à la date à laquelle la commune reçoit ces pièces, et si aucune décision n'est notifiée à l'issue du délai d'instruction, un permis est tacitement accordé. A l'inverse, si le demandeur n'adresse pas à la commune l'ensemble des pièces manquantes dans le délai de trois mois, une décision tacite de rejet de la demande de permis de construire naît à l'expiration du délai d'instruction.

11. La circonstance que les pièces produites en réponse à cette demande seraient insuffisantes, imprécises ou comporteraient des inexactitudes n'a pas d'incidence sur la satisfaction de la demande de pièces si ces omissions, inexactitudes ou insuffisances ne sont pas de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable. En revanche, lorsque, eu égard aux omissions, inexactitudes ou insuffisances dont elle est entachée, la pièce complémentaire fournie par le pétitionnaire ne peut mettre à même l'administration d'apprécier la conformité d'une partie du projet à la réglementation applicable, la demande de pièce formulée par l'autorité administrative compétente ne saurait être regardée comme ayant été satisfaite.

12. Il ressort des pièces du dossier que, par une lettre en date du 31 décembre 2019, le maire de la commune de Larmor-Plage a informé la société pétitionnaire du caractère incomplet de sa demande et lui a demandé de produire un plan de masse des constructions à édifier, un plan en coupe de chaque construction, des éléments sur les « dispositions prises pour les clôtures et portails », « la destination et l'usage du bâtiment dénommé Folie architecturale », une étude d'impact ou une décision de dispense d'étude d'impact, une étude de sécurité publique, un dossier spécifique permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité au moyen d'indications sur les cheminements piétons, des plans des niveaux et enfin de renseigner la rubrique 8 du formulaire *Cerfa*.

13. La demande de pièces complémentaires datée du 31 décembre 2019 a été reçue le 9 janvier 2020 par la société pétitionnaire, ainsi qu'il ressort de l'accusé de réception signé par la pétitionnaire et produit par la commune. La société pétitionnaire disposait donc à compter de cette date d'un délai de trois mois pour transmettre les pièces sollicitées soit jusqu'au 9 avril 2020. Eu égard aux dispositions précitées de l'article 12 de l'ordonnance du 25 mars 2020, le délai de trois mois a été suspendu le 12 mars 2020 alors que deux mois et trois jours avaient déjà couru. Le délai ayant repris le 24 mai conformément à ces mêmes dispositions, la société pétitionnaire était tenue de compléter son dossier le 21 juin, au plus tard, par la transmission de l'ensemble des pièces complémentaires.

14. Or, si la société pétitionnaire comme la commune font valoir qu'une pièce complémentaire a été déposée en mairie par la pétitionnaire le 3 avril 2020, il ressort des termes mêmes de l'arrêté en litige que la demande de permis de construire a été ultérieurement complétée le 28 août 2020. En outre, la commune, pour justifier des compléments apportés par la société pétitionnaire, ne produit qu'un plan de masse des réseaux. Cette pièce n'était toutefois pas suffisante pour satisfaire les demandes de documents, formulées par le service instructeur, dont il n'est ni allégué ni démontré qu'elles auraient été superfétatoires.

15. A cet égard, la décision de dispense d'étude d'impact du préfet de la région Bretagne a été signée le 24 juin 2020, sans qu'il soit établi, d'une part, qu'elle aurait été simultanément notifiée à la société pétitionnaire et, d'autre part, que celle-ci l'aurait adressée le même jour au service instructeur de la commune de Larmor-Plage. De plus, si une étude de sécurité publique a bien été réalisée, elle n'est datée que du 22 juillet 2020 et comporte un tampon du service instructeur de la demande de permis de construire en date du 31 juillet 2020.

16. Il en résulte que, faute d'avoir complété son dossier dans le délai prévu à l'article R. 423-39 du code de l'urbanisme, soit avant l'échéance du 21 juin 2020, une décision légale portant refus tacite de permis de construire était née. Le maire de la commune de Larmor-Plage ne pouvait, par suite, décider de la retirer en accordant le 19 janvier 2021 le permis de construire en litige, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration concernant le retrait des actes administratifs.

17. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens soulevés par les associations requérantes n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté du 19 janvier 2021.

18. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 19 janvier 2021 doit être annulé, ensemble la décision du 2 avril 2021 de rejet du recours gracieux.

#### Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les associations requérantes, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de Larmor-Plage et à la société Actifkerguelen les sommes que celles-ci demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Larmor-Plage le paiement d'une somme globale de 1 500 euros à verser aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

### **D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la communauté d'agglomération Lorient Agglomération est admise.

Article 2 : L'arrêté du 19 janvier 2021 et la décision du 2 avril 2021 portant rejet du recours gracieux sont annulées.

Article 3 : La commune de Larmor-Plage versera à l'association Tarz Heol, l'association Les amis des chemins de ronde du Morbihan, l'association Bretagne Vivante SEPNB et l'association Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan la somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Larmor-Plage et la société Actifkerguelen au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Tarz Heol, désignée représentante unique des requérantes en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la société Actifkerguelen, à la communauté d'agglomération Lorient Agglomération et à la commune de Larmor-Plage.

Délibéré après l'audience du 20 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,  
Mme Plumerault, première conseillère.  
M. Bozzi, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juin 2022.

Le rapporteur,

*signé*

F. Bozzi

Le président,

*signé*

C. Radureau

Le greffier,

*signé*

N. Jossierand

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.