

N° 15BX01869

**CONFEDERATION POUR LES
ENTREPRENEURS ET LA PRESERVATION DU
PAYS DU BASSIN D'ARCACHON**

Mme Catherine Girault
Président

M. Paul-André Braud
Rapporteur

M. Nicolas Normand
Rapporteur public

Audience du 2 novembre 2017
Lecture du 30 novembre 2017

68-06-04
54-08-01-03-01
R

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon (CEPPBA) a, par deux requêtes distinctes, demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler les arrêtés du 25 novembre 2012 et du 30 juillet 2014 par lesquels le maire de la commune de Mios a délivré à la SCI du Val un permis de construire et un permis de construire modificatif pour la réalisation d'un centre commercial d'une surface hors œuvre nette de 19 000 m² sur un terrain situé ZAC du « Parc du Val de l'Eyre ».

Par un jugement n^{os} 1204152-1403705 du 2 avril 2015, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté les requêtes de la CEPPBA.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 3 juin 2015, la CEPPBA, représenté par MeA..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 2 avril 2015 ;

2°) d'annuler les arrêtés du maire de Mios du 25 novembre 2012 et du 30 juillet 2014 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Mios la somme de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement rendu par le tribunal administratif de Bordeaux est irrégulier en ce qu'il reconnaît la régularisation opérée par le permis de construire modificatif. La délivrance d'un permis de construire modificatif ne permet pas de régulariser l'absence d'une autorisation préalable à la délivrance du permis de construire. La prise en compte du défrichement a un impact sur l'appréciation du projet dans son ensemble, dès lors, la délivrance de l'autorisation de défrichement postérieurement à l'autorisation de construire induit nécessairement le dépôt d'une nouvelle demande ;

- le tribunal a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le projet ne prévoyait pas de construction dans la bande des 75 mètres longeant une route à grande circulation fixée par l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme alors qu'une partie non négligeable du projet située à son extrémité sud-est, à savoir une partie du parc de stationnement ainsi que les voiries privées internes du projet sont manifestement assises sur la bande litigieuse. Un bâtiment de restauration est programmé dans cette bande comme l'indique le plan de masse du permis de construire modificatif ;

- le permis initial a méconnu les dispositions des articles L.111-1-4, L.425-6 et R.431-19 du code de l'urbanisme et L.341-7 du code forestier ;

- l'illégalité de l'arrêté portant autorisation de défrichement entraîne l'illégalité du permis de construire subséquent et celle du permis de construire initial entraîne celle du modificatif ;

- l'arrêté de défrichement est entaché d'incompétence, Mme B...ne bénéficiant d'aucune délégation de signature régulièrement publiée et l'article 43 du décret n°2004-374 n'autorisant la délégation qu'aux chefs de service et non à leurs adjoints ;

- l'arrêté de défrichement méconnaît l'article R.341-6 du code forestier car la durée d'un mois de l'enquête publique n'a pas été respectée en la fixant du 30 septembre au 29 octobre, ce qui entache l'arrêté d'une irrégularité substantielle ;

- l'arrêté de défrichement est dépourvu de toute base légale, les textes visés dans l'arrêté ayant été abrogés à la date de la prise de décision ;

- l'arrêté de défrichement méconnaît l'article L.341-5 du code forestier, le préfet de la Gironde a manifestement commis une erreur d'appréciation en estimant que la conservation des bois n'était pas nécessaire au maintien des zones humides existantes sur les lieux alors que le projet prévoit la destruction de zones relevant du 3° de l'article L. 341-5 du code forestier. L'utilisation des dents creuses permettait d'éviter ou de réduire le défrichement de sorte que la démarche opérée par l'aménageur n'est pas conforme à l'obligation de privilégier l'évitement et la réduction pour les projets affectant notablement l'environnement ;

- l'arrêté de défrichement méconnaît l'article L. 341-6 du code forestier en instituant un délai de dix-huit mois pour la réalisation des mesures de compensation alors que la condition de l'autorisation de défricher est l'exécution des travaux de reboisement, ce qui induit la nécessité d'une réalisation préalable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} septembre 2015, la SCI du Val, représentée par MeC..., conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que la cour fixe la date à compter de laquelle aucun moyen nouveau ne sera plus susceptible d'être invoqué, en application de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme ;
- à ce que soit mise à la charge de la CEPPBA 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 pour défaut d'intérêt à agir du requérant. D'une part, ce dernier défend en réalité des intérêts purement commerciaux et concurrentiels et ce nonobstant la modification de ses statuts le 2 septembre 2011. D'autre part, l'objet de l'association est trop général, et elle ne justifie pas de la date à laquelle ses statuts ont été déposés et enregistrés en préfecture ;

- le moyen tiré de ce que le permis de construire initial ne pouvait être régularisé n'est pas fondé. D'une part, le maire a pris en considération l'absence d'autorisation de défricher et a prévu des garanties afférentes à la délivrance de cette autorisation en subordonnant la réalisation des travaux à l'obtention de cette autorisation. Ainsi, l'absence alléguée du document dans le dossier de demande de permis de construire n'a eu aucune incidence sur l'appréciation municipale. D'autre part, l'absence d'autorisation de défricher peut être régularisée par l'obtention d'un permis de construire modificatif, l'indépendance des législations qui prévaut ne crée aucun lien autre que celui purement formel prévu par le code de l'urbanisme entre ces deux autorisations. Le permis de construire modificatif pouvait donc prendre en compte l'autorisation de défricher délivrée à l'aménageur de la ZAC le 27 décembre 2013 ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme n'est pas fondé dès lors qu'aucune construction ne se situe dans la bande des 75 mètres. La faculté de construire à l'avenir un bâtiment dans cette bande ne peut être prise en compte ;

- les moyens tirés de l'exception d'illégalité de l'autorisation de défricher sont irrecevables. D'une part, ils étaient irrecevables en première instance sur le fondement de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, ils doivent rester irrecevables en appel sous peine de vider de son objet et de son efficacité ce dispositif. D'autre part, l'exception d'illégalité ne peut pas jouer entre le permis de construire et l'autorisation de défricher car il ne s'agit pas d'une opération complexe ;

- sur l'incompétence de l'auteur de l'autorisation de défrichement, il résulte des arrêtés du 29 août 2012 et du 1^{er} septembre 2013 respectivement publiés au recueil des actes de la préfecture les 29 août 2012 et 2 septembre 2013 que Mme B...bénéficie d'une subdélégation de signature régulière ;

- sur l'absence de base légale, est en réalité invoquée une erreur sur les visas de l'arrêté, laquelle est sans incidence sur sa légalité. En outre, en dépit du changement d'article, la rédaction des deux dispositions est demeurée semblable ;

- sur la durée de l'enquête publique, l'information du public ayant été satisfaisante au regard de la participation importante de la population et des associations, cela ne constitue pas une irrégularité substantielle de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué ;

- sur la méconnaissance de l'article L. 341-5 du code forestier, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, elle n'est pas tenue de refuser l'autorisation de défrichement. Malgré le renforcement des zones existantes, les besoins de la commune, notamment en logements, justifient la solution volontariste qui a été retenue. D'ailleurs l'avis de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, qui est consultatif, est favorable ;

- sur la méconnaissance de l'article L. 341-6 du code forestier, la fixation des conditions relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Elle est donc facultative. Le requérant ne démontre pas d'erreur manifeste d'appréciation. La préservation de la situation actuelle est clairement définie et la mise en œuvre de mesures compensatoires n'est pas imposée à titre préalable. Le délai de 18 mois accordé pour le reboisement est raisonnable ;

- les autres moyens soulevés en première instance et repris en appel par la CEPPBA ne sont pas fondés pour les motifs exposés en première instance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 avril 2016, la commune de Mios, prise en la personne de son maire, représentée par la SCP Puybaraud-Paradivin conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que soit mise à la charge de la CEPPBA la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de la requérante. L'objet social ne prévoit nullement la contestation contentieuse d'actes administratifs. La confédération défend en fait des intérêts purement commerciaux et concurrentiels. Son objet social est trop général. Par ailleurs, l'association ne justifie pas de la date à laquelle ses statuts ont été enregistrés et en tout état de cause, elle est intervenue postérieurement à la demande de création du centre commercial. Enfin, l'association ne justifie d'aucune autre action contentieuse que celles dirigées contre les permis de construire et permis de construire modificatif en litige ;

- le moyen tiré de ce que le permis de construire initial ne pouvait être régularisé n'est pas fondé. En première instance, le préfet s'est désisté de sa demande d'annulation du permis de construire initial à la suite de la régularisation intervenue par le permis modificatif ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme n'est pas fondé car l'implantation du centre commercial se situe à plus de 100 mètres de l'axe de la route départementale n°216, ainsi qu'en fait foi le plan de masse, étant entendu que le plan local d'urbanisme révisé prévoit une règle de recul de 25 mètres pour les constructions autres qu'à usage d'habitation ;

- les moyens tirés de l'exception d'illégalité de l'autorisation de défricher sont irrecevables. D'une part, ils étaient irrecevables en première instance sur le fondement de l'article R.600-4 du code de l'urbanisme, ils doivent rester irrecevables en appel sous peine de vider de son objet et de son efficacité ce dispositif. D'autre part, l'exception d'illégalité ne peut pas jouer entre le permis de construire et l'autorisation de défricher car il ne s'agit pas d'une opération complexe ;

- le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté de défrichement n'est pas fondé car Mme B...bénéficie d'une subdélégation de signature régulièrement publiée ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 341-6 du code forestier n'est pas fondé car le délai prescrit pour l'enquête publique est de trente jours au minimum. En l'espèce, l'enquête ayant eu lieu du 30 septembre au 29 octobre, si l'on compte le premier jour, le délai minimum prescrit est respecté ;

- le moyen tiré du défaut de base de légale de l'arrêté en raison d'une référence à un texte abrogé n'est pas de nature à entacher d'irrégularité cet arrêté ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 341-5 du code forestier n'est pas fondé. La requérante n'indique pas les raisons pour lesquelles le préfet de la Gironde aurait commis une erreur d'appréciation et elle ne s'explique pas sur les possibilités d'utilisation différente du foncier ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 341-6 du code forestier n'est pas fondé car ce texte ne prévoit pas d'obligation d'exécution préalable des mesures de compensation ;

- les autres moyens soulevés en première instance et repris en appel par la CEPPBA ne sont pas fondés pour les motifs exposés en première instance.

Par ordonnance du 25 octobre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 janvier 2017 à midi.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code forestier ;
- 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. Paul-André Braud,
- les conclusions de M. Nicolas Normand, rapporteur public ;
- les observations de Me Becquevort, avocat de la confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon et celles de Me Puybaraud-Paradivin, avocat de la commune de Mios.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Mios a décidé de créer la zone d'aménagement concerté (ZAC) du "Parc du Val de l'Eyre", laquelle a été approuvée par délibération du conseil municipal en date du 2 février 2010. Par décision du 8 septembre 2010, la commission départementale d'aménagement commercial de la Gironde a délivré à la société civile immobilière (SCI) du Val une autorisation de création d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale de 7 060 m² sur le territoire de la commune de Mios. Par arrêté du 25 novembre 2012, le maire de Mios a délivré à la SCI du Val un permis de construire pour la réalisation d'un centre commercial d'une surface hors œuvre nette de 19 000 m² sur un terrain situé ZAC du "Parc du Val de l'Eyre". Après que la confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du bassin d'Arcachon (CEPPBA) ait sollicité l'annulation de ce permis de construire devant le tribunal administratif de Bordeaux, le maire de Mios a, par un arrêté du 30 juillet 2014, délivré à la SCI du Val un permis de construire modificatif dont la CEPPBA a également sollicité l'annulation devant le tribunal administratif de Bordeaux. La CEPPBA relève appel du jugement n°1204152-1403705 du 2 avril 2015 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté l'ensemble de ses demandes.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. La CEPPBA soutient que le jugement est irrégulier aux motifs que les premiers juges auraient commis, d'une part, une erreur de droit en estimant qu'un permis de construire modificatif permettait de régulariser le défaut d'autorisation préalable de défrichement dont était entaché le permis de construire initial et d'autre part, une erreur d'appréciation dans le cadre de

l'examen du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme en indiquant que le projet ne prévoit pas de construction dans la bande des 75 mètres longeant une route à grande circulation fixée par le code de l'urbanisme. Cependant les erreurs alléguées, qui se rattachent au bien-fondé du jugement, sont sans incidence sur sa régularité.

Sur la légalité des arrêtés du maire de Mios des 25 novembre 2012 et 30 juillet 2014 :

3. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 425-6 du code de l'urbanisme : *« Conformément à l'article L. 341-7 du code forestier, lorsque le projet porte sur une opération ou des travaux soumis à l'autorisation de défrichement prévue aux articles L. 341-1 et L. 341-3 du même code, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance du permis. »*. Aux termes de l'article R. 431-19 du même code : *« Lorsque les travaux projetés nécessitent une autorisation de défrichement en application des articles L. 341-1, L. 341-3 ou L. 214-13 du code forestier, la demande de permis de construire est complétée par la copie de la lettre par laquelle le préfet fait connaître au demandeur que son dossier de demande d'autorisation de défrichement est complet »*. Aux termes de l'article L. 341-7 du code forestier dans sa rédaction alors en vigueur : *« Lorsque la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à une autorisation administrative, à l'exception de celle prévue par le titre Ier du livre V du code de l'environnement, nécessite également l'obtention d'une autorisation de défrichement, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance de cette autorisation administrative. »*. L'article L. 341-1 du même code dispose que : *« Est un défrichement toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière (...) »*. Il résulte de l'application combinée de ces dispositions que lorsque le projet nécessite une autorisation de défrichement, elle doit être obtenue préalablement à la délivrance du permis de construire.

4. D'autre part, lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

5. Il ressort des pièces du dossier que l'autorisation de défrichement requise par le projet en cause n'a été délivrée à l'aménageur de la ZAC que par un arrêté préfectoral du 24 décembre 2013, soit postérieurement à la délivrance du permis de construire le 25 novembre 2012. Cependant, le maire de Mios a, par un arrêté du 30 juillet 2014, délivré un permis de construire modificatif ayant notamment pour objet de régulariser cette illégalité. Contrairement à ce que soutient la CEPPBA, il résulte de ce qui est énoncé au point précédent que cette illégalité entachant le permis de construire initial est de celles qui peuvent être régularisées par la délivrance d'un permis de construire modificatif. Par suite, le moyen tiré du défaut d'autorisation de défrichement dirigé contre le permis de construire initial délivré le 25 novembre 2012 ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, la CEPPBA soutient en outre que cette autorisation de défrichement est illégale. Aux termes de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme alors applicable : *« Saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »*. Cette règle de procédure

implique que la décision du juge prise sur le fondement de ces dispositions soit communiquée à l'ensemble des parties au litige, avec l'indication explicite du délai au-delà duquel des moyens nouveaux ne pourront plus être introduits.

7. Par ailleurs il résulte de ces dispositions et de leur finalité que si en principe un requérant peut invoquer pour la première fois en appel un moyen se rattachant à une cause juridique déjà discutée en première instance avant l'expiration du délai de recours, il n'est en revanche pas recevable à invoquer en appel un moyen présenté tardivement en première instance pour avoir été soulevé postérieurement à la date indiquée dans l'ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme.

8. Il ressort des pièces du dossier que les parties ont reçu le jour même notification de l'ordonnance du 14 octobre 2014 par laquelle le président de la 2ème chambre du tribunal administratif de Bordeaux a fixé au 24 novembre 2014 la date à compter de laquelle elles ne pourraient plus invoquer de nouveaux moyens. Postérieurement à cette date, la CEPPBA a, dans un mémoire enregistré le 26 février 2015, présenté de nouveaux moyens afférents à l'illégalité, invoquée par voie d'exception, de l'autorisation de défrichement. Ces moyens, qui n'étaient pas d'ordre public, étaient donc irrecevables en application des dispositions précitées de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, comme l'a justement indiqué le tribunal. Par suite, la recevabilité de ces moyens ne saurait davantage être admise en appel.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme alors applicable : « *En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande (...) de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5. / (...) Le plan local d'urbanisme (...) peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (...)* ». Aux termes du dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.* ». Aux termes de l'article 6 du règlement de la zone AU1 du plan local d'urbanisme de Mios, dans sa rédaction issue de la modification n°4 approuvée par délibération du conseil municipal de Mios du 31 mai 2012 : « (...) 2- *Recul des constructions en dehors de l'agglomération (...) Pour la RD 216, le recul d'implantation par rapport à l'axe de la voie est de 35 m pour les habitations et de 25 m pour les autres constructions.* »

10. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé en zone AU1 dans une ZAC et qu'il est situé en dehors des parties urbanisées de la commune. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment du plan de masse, que le projet, tel que prévu par le permis de construire modificatif, ne prévoit aucune construction ou installation au sens du code de l'urbanisme dans une bande de vingt-cinq mètres, ni même de trente-cinq mètres le long de la route départementale 216. La confédération requérante ne peut pas utilement se prévaloir à ce titre d'un projet de construction d'un bâtiment de restauration dans cette bande, mentionné sur les plans du permis de construire modificatif comme devant faire l'objet d'un autre permis, dès lors qu'il n'est pas autorisé par les arrêtés en litige. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme doit, en tout état de cause, être écarté.

11. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir opposées, la CEPPBA n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement

attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté ses demandes tendant à l'annulation des arrêtés du maire de Mios en date du 25 novembre 2012 et du 30 juillet 2014.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Mios, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la CEPPBA au titre de leur application. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la CEPPBA des sommes de 2 000 euros à verser d'une part à la commune de Mios et d'autre part à la SCI du Val au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la CEPPBA est rejetée.

Article 2 : La CEPPBA versera à la commune de Mios et à la SCI du Val des sommes de 2 000 euros chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la CEPPBA, à la commune de Mios et à la SCI du VAL. Copie en sera adressée au préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 2 novembre 2017 à laquelle siégeaient :

Mme Catherine Girault, président,
M. Jean-Claude Pauziès, président-assesseur,
M. Paul-André Braud, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 30 novembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Paul-André BRAUD

Catherine GIRAULT

Le greffier,

Virginie MARTY

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.