

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Nos 404079,404080

Mme A...

Mme Louise Bréhier
Rapporteur

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Séance du 14 février 2018
Lecture du 7 mars 2018

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

1° Mme B...A...a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler la décision du 15 décembre 2015 par laquelle le maire de Wissembourg a rejeté son recours gracieux dirigé contre le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré le 30 septembre 2015 à la société en nom collectif Lidl (SNC Lidl). Par une ordonnance n° 1507314 du 18 avril 2016, la présidente du tribunal administratif de Strasbourg a transféré cette demande à la cour administrative d'appel de Nancy.

Par un arrêt n° 16NC00721 du 5 août 2016, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé la décision du 15 décembre 2015 du maire de la commune de Wissembourg et rejeté le surplus des conclusions de la demande de MmeA....

Sous le n° 404079, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 5 octobre 2016, 5 janvier et 20 février 2017 et 8 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

2° Mme A...a demandé à la cour administrative d'appel de Nancy d'annuler l'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le maire de la commune de Wissembourg a délivré un permis

modificatif à la SNC Lidl. Par un arrêt n° 16NC00993 du 5 août 2016, la cour a rejeté sa demande.

Sous le n° 404080, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 5 octobre 2016, 5 janvier et 20 février 2017 et 8 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

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

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Louise Bréhier, auditrice,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de MmeA..., à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la commune de Wissenbourg et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la SNC Lidl ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Wissenbourg a, par arrêté du 30 septembre 2015, délivré à la société en nom collectif Lidl un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale en vue de la réalisation d'un bâtiment commercial d'une surface de plancher de 1 941 m² sur un terrain situé allée des Peupliers sur le territoire de la commune ; que Mme A...a adressé au maire, le 4 décembre 2015, un recours gracieux contre cet arrêté ; que ce recours gracieux a été rejeté par une décision du maire le 15 décembre 2015 ; que, par une demande introduite le 24 décembre 2015, Mme A...a saisi le tribunal administratif de Strasbourg ; que le président du tribunal administratif, par ordonnance du 18 avril 2016, a transmis cette demande à la cour administrative d'appel de Nancy, compétente pour en connaître en premier ressort en vertu de l'article

L. 600-10 du code de l'urbanisme ; que, par un nouvel arrêté du 30 mars 2016, le maire de Wissembourg a délivré à la SNC Lidl un permis de construire modificatif ; que Mme A...a saisi la cour administrative d'appel de ce permis modificatif le 30 mai 2016 ; que, par un premier arrêté du 5 août 2016 rendu sous le n° 16NC00721, la cour administrative d'appel a rejeté comme irrecevables les conclusions dirigées contre le permis initial mais a annulé la décision du 15 décembre 2015 ayant rejeté le recours gracieux dirigé contre ce permis ; que, par un second arrêté rendu le même jour sous le n° 16NC00993, la cour a rejeté la demande de Mme A...dirigée contre le permis modificatif ; que Mme A...s'est pourvue en cassation contre ces deux arrêts en tant qu'ils ont rejeté ses conclusions ; que la commune de Wissembourg a formé un pourvoi incident contre le premier arrêté en tant qu'il a annulé le rejet du recours gracieux ; qu'il y a lieu de joindre ces deux pourvois pour statuer par une seule décision ;

Sur les pourvois en cassation principaux et incident :

2. Considérant qu'il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté ; que l'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative ; qu'il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale ;

3. Considérant que, pour rejeter les conclusions de Mme A...dirigées contre le permis de construire initial, délivré le 30 septembre 2015, la cour administrative d'appel de Nancy s'est fondée sur les motifs que le mémoire introductif d'instance, enregistré le 24 décembre 2015 au greffe du tribunal administratif de Strasbourg, ne comportait que des conclusions dirigées contre le rejet, intervenu le 15 décembre 2015, du recours gracieux formé par Mme A...et que le permis initial n'a fait l'objet de conclusions formelles que le 1^{er} mars 2016, après l'expiration du délai de recours contentieux ; qu'en statuant de la sorte, alors que, ainsi qu'il vient d'être dit, il appartenait à la cour d'interpréter les conclusions qui lui avaient été soumises dans le délai de recours contentieux comme étant dirigées aussi contre le permis initial, la cour administrative d'appel a méconnu son office ; que l'arrêt rendu sous le n° 16NC00721 doit, par suite, être annulé en ce qu'il a écarté comme irrecevables les conclusions de Mme A...dirigées contre le permis de construire initial ; que cette annulation emporte, par voie de conséquence, l'annulation du même arrêt en tant qu'il a statué sur la légalité du rejet du recours gracieux ; qu'elle emporte, de même, l'annulation de l'arrêt rendu sous le n° 16NC00993, qui s'est fondé sur la circonstance que le permis initial n'avait pas fait l'objet d'une contestation recevable pour rejeter comme irrecevables les conclusions de Mme A...dirigées contre le permis modificatif du 30 mars 2016 ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A...et, par la voie du pourvoi incident la commune de Wissembourg, sont fondées à demander l'annulation des deux arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Nancy le 5 août 2016 ;

5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Sur la légalité des permis attaqués :

6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R.*423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux (...)* » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article R.*431-5 du même code dans sa rédaction applicable à la date du litige : « *La demande comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R.*423-1 pour déposer une demande de permis* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'attestation requise par les dispositions de l'article R.*431-5 figurait au dossier de demande de permis de construire ; que le moyen tiré du défaut de qualité du pétitionnaire pour solliciter le permis de construire litigieux ne peut par suite qu'être écarté ;

7. Considérant que la circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable ; qu'il ressort en l'espèce des pièces du dossier que le dossier de demande de permis déposé par la société Lidl, en particulier son volet paysager, étaient de nature à permettre à l'autorité administrative de porter, en connaissance de cause, son appréciation sur l'insertion du projet dans son environnement ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que 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 ; qu'il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée ; que 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 ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date du permis de construire initial, le terrain d'assiette du projet était grevé d'une servitude d'emplacement réservé par le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du pays de Wissembourg pour la réalisation d'un parc de stationnement pour poids lourds ; que cette servitude a toutefois été supprimée par une délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du pays de Wissembourg du 8 février 2016 portant modification simplifiée du plan local d'urbanisme intercommunal ;

10. Considérant que si Mme A...soutient que cette délibération serait illégale, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle serait intervenue pour un motif étranger aux

attributions de la communauté de communes en matière d'aménagement et d'urbanisme ; que le détournement de pouvoir allégué à cet égard n'est pas établi ;

11. Considérant que la délivrance ultérieure, par arrêté du 30 mars 2016, d'un permis modificatif sur le fondement du plan local d'urbanisme intercommunal modifié a régularisé l'illégalité qui entachait le permis initial, résultant de la méconnaissance de la destination assignée à l'emplacement réservé en vue du stationnement des poids lourds ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le permis de construire litigieux aurait été délivré en méconnaissance des dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal relatives à l'existence et à la destination d'un emplacement réservé sur le terrain d'assiette du projet ne peut plus être utilement invoqué à l'appui des conclusions dirigées contre le permis initial ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du chapitre 2 du plan local d'urbanisme intercommunal : « *Le secteur UB correspond aux extensions récentes de la commune, secteur principalement dévolu à l'habitation et certaines activités ainsi que leurs dépendances* » ; qu'aux termes de l'article 2UB du plan local d'urbanisme, sont au nombre des occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières dans le secteur UB : « *1. les constructions à vocation industrielle, artisanale et commerciale, à condition que l'activité soit compatible avec le voisinage d'habitations* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la construction projetée, à vocation commerciale, n'est pas incompatible avec le voisinage d'habitations ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet de construction litigieux méconnaîtrait les dispositions du chapitre 2 du plan local d'urbanisme intercommunal, relatif au secteur UB, ne peut qu'être écarté ;

13. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 6UB du plan local d'urbanisme intercommunal : « *3. Le nu de la façade sur rue d'au moins une construction principale de chaque unité foncière s'implantera dans la bande formée par le prolongement des façades des constructions voisines existant de part et d'autre* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le nu de la façade de la construction projetée est implantée sur la même ligne que le château d'eau situé sur la parcelle n° 2263 ; qu'il est ainsi implanté dans la bande formée par le prolongement des façades des constructions voisines existant de part et d'autre du terrain d'assiette ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6UB du plan local d'urbanisme intercommunal doit, par suite, être écarté ;

14. Considérant, en cinquième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles voisines du terrain d'assiette de la construction projetée, situé dans la zone commerciale des Peupliers, supportent des maisons individuelles ou des bâtiments à usage commercial de différentes hauteurs et d'aspect divers qui confèrent aux lieux un caractère composite ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la construction projetée porterait atteinte au caractère ou à l'intérêt de ces lieux ;

15. Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : « *Nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue aux 1° et 4° du I de l'article L. 752-1 du code de commerce et à l'autorisation prévue au 1° de l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée, ne peut excéder un plafond correspondant aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce. Les espaces paysagers en pleine terre, les surfaces des aménagements relevant de l'article L. 3114-1 du code des transports, les surfaces réservées à l'auto-partage et les places de stationnement destinées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables*

sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la moitié de leur surface » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la surface de plancher de la construction projetée étant de 1 941 m², une surface de 1 455 m² pouvait être affectée aux aires de stationnement ; que la surface des aires de stationnement enrobées est de 34 m² et que la surface des aires de stationnement non imperméabilisées est de 826,78 m² ; que, par suite, les surfaces affectées aux aires de stationnement devant être prises en compte pour l'application des dispositions en cause sont de 447,39 m² ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme ne peut, par suite, qu'être écarté ;

16. Considérant, en septième lieu, qu'aux termes de l'article 13UB du plan local d'urbanisme intercommunal : « 20 % (vingt pour cent) au moins de la superficie de l'unité foncière intégrée à la zone UB doit rester perméable à l'infiltration des eaux pluviales. (...) » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la surface du terrain d'assiette située en zone UB étant de 2 065 m², une surface de 413 m² devait rester perméable à l'infiltration des eaux pluviales ; que la seule surface des espaces verts du terrain d'assiette située en zone UB est de 683,67 m² ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 13UB du plan local d'urbanisme intercommunal ne peut, par suite, qu'être écarté ;

17. Considérant, en huitième lieu, qu'aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : « Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 600-1-2 du même code : « Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitat » ; qu'aux termes de l'article L. 600-1-4 du même code : « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 600-1-2 d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il vaut autorisation de construire. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont irrecevables à l'appui de telles conclusions » ; que les dispositions du code de commerce et du code de l'urbanisme constitue des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes ; que, par suite, des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du code de commerce ne peuvent être utilement invoquées à l'appui d'une requête dirigée contre un permis relevant de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme en tant qu'il vaut autorisation de construire ; que la requérante ne peut, par suite, utilement soutenir que les modifications apportées au projet litigieux nécessitaient qu'une nouvelle demande soit formée par la SNC Lidl devant la commission départementale d'aménagement commercial afin que cette dernière procède à une nouvelle instruction du projet ;

18. Considérant, en neuvième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, consulté sur les conditions de desserte du projet, dès lors que l'allée des Peupliers appartient à la voirie départementale, le conseil départemental du Bas-Rhin a émis un avis favorable ; que, contrairement à ce qui est soutenu, cet avis n'avait pas à comporter l'énoncé des modifications

de la signalétique et des modalités de circulation envisagées sur la voie départementale pour faciliter l'accès au centre commercial ;

19. Considérant, enfin, que le moyen tiré de ce que l'acte de vente du terrain d'assiette aurait dû attester que le vendeur avait informé le pétitionnaire des dangers qui auraient résulté de l'exploitation des installations préalablement implantées sur ce terrain est en tout état de cause sans incidence sur la légalité du permis ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, les conclusions de Mme A...tendant à l'annulation du permis initial et du permis modificatif, comme au demeurant celles dirigées contre le rejet de son recours gracieux, doivent être rejetées ;

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

21. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties devant la cour administrative d'appel de Nancy et le Conseil d'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêts de la cour administrative d'appel de Nancy du 5 août 2016 sont annulés.

Article 2 : Les demandes présentées par Mme A...devant la cour administrative d'appel de Nancy sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de MmeA..., de la commune de Wissembourg et de la SNC Lidl présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administratives sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme B...A..., à la commune de Wissembourg et à la SNC Lidl.

Copie en sera adressée au ministre de la cohésion des territoires.