

## TEXTE INTÉGRAL

Recours : excès de pouvoir  
Inédit au recueil Lebon

### RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

### AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la requête, enregistrée le 20 décembre 2013, présentée pour l'association Nature et Patrimoine Centre Bretagne (NPCB), dont le siège est situé 2 " La Villeneuve Runellou " à Plouray (Morbihan), par Me Dubreuil, avocat ; l'association demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1205305 du 25 octobre 2013 par lequel le Tribunal Administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation totale de l'arrêté en date du 23 juillet 2012 du maire de la commune de Gourin accordant un permis de construire à la société Ardo ainsi que de la décision du même maire du 31 octobre 2012 rejetant le recours gracieux présenté contre ce permis de construire ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir cet arrêté et cette décision ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Gourin le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que :

- elle a présenté son recours dans les délais dès lors qu'elle a déposé une demande d'aide juridictionnelle ;
- sa présidente a été régulièrement habilitée pour la représenter ;
- ses statuts lui donnent intérêt à agir dès lors que le canton de Gourin est compris dans son ressort d'action territorial ;
- l'étude d'impact était insuffisante et ces insuffisances ont été de nature à avoir une influence sur la décision de l'autorité ayant accordé le permis attaqué ;
- contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, une étude d'impact était nécessaire en application des nouvelles dispositions du décret N°2011-2019 du 29 décembre 2011 modifiant l'article R. 23-1 du code de l'environnement puisqu'aucune décision de l'autorité environnementale n'a exempté la société Ardo de la réalisation d'une telle étude ;
- de même, une consultation du public était nécessaire avant la délivrance des permis modificatifs ;
- l'enquête publique réalisée au titre de la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement ne saurait pallier cette absence dès lors qu'elle a été réalisée après la délivrance du permis de construire attaqué ;
- l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme a été méconnu dès lors que le projet prévoit la réalisation d'une structure de 36 mètres de hauteur sur un site situé à 165 mètres d'altitude ;
- l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme a également été méconnu et c'est à tort que le tribunal a estimé qu'elle avait invoqué le principe de précaution alors qu'elle a fait valoir le principe de prévention en matière d'environnement face au danger de destruction de zones humides ;

Vu le jugement et les décisions attaqués ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 19 juin 2014, présenté pour la société Ardo, dont le siège social est situé Zone artisanale de Guerneac'h à Gourin (Morbihan), par Me Le Blanc, avocat ; la société

conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association NPCB le versement d'une somme de 2 500 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que :

- contrairement à ce que soutient l'association requérante, l'étude d'impact était suffisante et a été utilement complétée par une note en réponse ;
- une enquête publique n'était pas nécessaire avant la délivrance du permis de construire ;
- par ailleurs, un permis modificatif a été délivré pour tenir compte des résultats de l'étude d'impact effectuée à l'occasion de la procédure relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;
- il n'y avait pas lieu de soumettre les permis modificatifs à la participation du public ;
- l'étude d'impact était suffisante ;
- il n'était pas nécessaire qu'il y ait 2 avis de l'autorité environnementale ;
- il n'y avait pas lieu de prendre en compte les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau et des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau dès lors que les permis de construire sont des décisions étrangères au domaine de l'eau ; les dispositions de ces schémas étaient, en tout état de cause, respectées ;
- il n'y a pas d'atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants dès lors que l'impact paysager sera très limité ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 11 août 2014, présenté pour la commune de Gourin, représentée par son maire, par Me Martin, avocat ; la commune conclut au rejet de la requête et, par la voie de l'appel incident, à ce que le jugement du tribunal administratif de Rennes soit annulé au motif que les demandes présentées devant lui étaient irrecevables ; elle demande également que soit mis à la charge de l'association NPCB le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

la commune soutient que :

- les demandes initiales présentées par les associations requérantes ne visaient que les décisions du maire rejetant leurs recours gracieux et non la décision initiale accordant un permis de construire à la société Ardo ; or, le maire ne pouvait que rejeter ces recours gracieux dès lors que, à la date où ce refus est intervenu, le permis était devenu définitif ;
- les conclusions dirigées contre le permis délivré le 23 juillet 2012 étaient tardives et, par suite, irrecevables ;
- l'étude d'impact était suffisante ;
- une enquête publique spécifique n'était pas exigée et le public a eu, en tout état de cause, l'occasion de s'exprimer à l'occasion de l'enquête publique portant sur l'installation classée pour la protection de l'environnement ;
- l'instruction des permis modificatifs a donné lieu à enquête publique ;
- il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation au sens de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ;
- le projet ne se situe pas dans un périmètre de visibilité d'un monument classé ;
- l'impact paysager du projet est limité ;
- l'article L. 110-1 du code de l'environnement n'a pas été méconnu ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 octobre 2014, présenté pour l'association NPCB qui maintient ses conclusions initiales à fin d'annulation des décisions attaquées par les mêmes moyens, demande que soit mis à la charge de la commune de Gourin et de la société Ardo le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et fait également valoir que :

- sa demande de première instance était recevable dès lors qu'elle avait demandé devant les premiers juges l'annulation du permis de construire délivré le 23 juillet 2012 ;
- le dossier accompagnant le permis de construire était insuffisant faute de documents permettant d'apprécier l'impact visuel du nouveau bâtiment ;

- le permis de construire modificatif délivré le 23 décembre 2013 n'a pas pour effet de régulariser les illégalités affectant le permis initial ;

- le préfet n'a pas émis d'avis favorable comme le soutient le maire ;

Vu l'ordonnance en date du 17 septembre 2014 fixant la clôture d'instruction au 24 octobre 2014 en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré au greffe de la Cour le 22 octobre 2014, présenté pour la commune de Gourin qui maintient ses conclusions initiales à fin d'appel incident et de rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré au greffe de la Cour le 24 octobre 2014, présenté pour la société Ardo qui maintient ses conclusions initiales à fin de rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle, en date du 2 janvier 2014 du tribunal de grande instance de Nantes, rejetant l'association Nature et Patrimoine Centre Bretagne au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 novembre 2014 :

- le rapport de M. Lenoir, président-rapporteur,

- les conclusions de Mme Grenier, rapporteur public,

- et les observations de Me Dubreuil pour l'association NPCB, de Me A...pour la commune de Gourin et de Me B...pour la société Ardo ;

Après avoir pris connaissance de la note en délibéré, enregistrée le 28 novembre 2014, présentée pour la société Ardo ;

1. Considérant que le 20 juin 2012, la société Ardo, spécialisée dans le conditionnement et la vente de fruits et légumes surgelés ou non, a déposé, auprès des services de la commune de Gourin (Morbihan) un dossier de demande de permis de construire afin de procéder à l'extension des installations qu'elle exploite sur le site de Guernéac'h ; qu'était ainsi demandée l'autorisation d'édifier, sur ce site d'une superficie totale de 208 490 m<sup>2</sup> situé en zones Ui, NAI et Nc du plan d'occupation des sols, 3 bâtiments d'une superficie totale de 16 615 m<sup>2</sup> d'une hauteur respective de 36 mètres, 18 mètres et 8 mètres ; qu'il était également prévu un réaménagement de la filière de traitement des eaux usées avec la mise aux normes de la station d'épuration existante ; que le permis de construire sollicité a été délivré par le maire de Gourin le 23 juillet 2012 ; que, par ailleurs, le préfet du Morbihan, saisi d'une demande d'autorisation d'exploitation dès lors que les installations mentionnées précédemment relevaient des rubriques 1136-B-b, 1511-1, 1532-1, 2220-1, 2221-A, 2752 et 3642-3 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, a accordé cette autorisation par un arrêté en date du 28 décembre 2012 ; que l'association NPCB relève appel du jugement en date du 25 octobre 2013 par lequel le tribunal Administratif de Rennes, qu'elle avait saisi d'une demande d'annulation du permis de construire accordé le 23 juillet 2012, n'a fait que partiellement droit à cette demande en n'annulant ce permis qu'en tant qu'il autorisait la réalisation d'un hangar à boues et a rejeté le surplus de ses conclusions ; que la commune de Gourin demande l'annulation du même jugement par la voie de l'appel incident au motif que les premiers juges auraient à tort refusé de regarder comme irrecevables les conclusions de la requérante dirigées contre le permis de construire délivré le 23 juillet 2012 alors que ces conclusions auraient été présentées tardivement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si la demande initiale présentée par l'association requérante devant le tribunal administratif de Rennes ne mentionnait en dernière page que la décision en date du 31 octobre 2012 par laquelle le maire de Gourin avait rejeté le recours gracieux qu'elle avait présenté à l'encontre du permis de construire délivré le 23 juillet 2012, la lecture des développements figurant dans cette même demande démontre que l'association a entendu expressément contester la légalité du permis de construire délivré le 23 juillet 2012 ; qu'ainsi sa demande d'annulation dudit permis, présentée dans les délais de recours contentieux, était recevable ; que, par suite, la commune de Gourin n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes n'a pas rejeté pour forclusion les conclusions à fin d'annulation du permis en question présentées par l'association NPCB ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R.122-2 du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret n°2011-2019 applicable à la date à laquelle a été délivré le permis contesté : " I. - Les travaux, ouvrages ou aménagements énumérés dans le tableau annexé au présent article sont soumis à une étude d'impact soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, en fonction des critères précisés dans ce tableau. II. - Sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact de façon systématique ou après un examen au cas par cas les modifications ou extensions des travaux, ouvrages ou aménagements lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le tableau susmentionné (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 123-1 du même applicable dans les mêmes conditions : " I. - Pour l'application du 1° du I de l'article L. 123-2, font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact en application des II et III de l'article R. 122-2 et ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas prévu au même article, sont soumis à la réalisation d'une telle étude (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 423-57 du code de l'urbanisme : " Lorsque le projet est soumis à enquête publique en application de l'article R. 123-1 du code de l'environnement, celle-ci est organisée par le maire ou le président de

l'établissement public de coopération intercommunale lorsque le permis est délivré au nom de la commune ou de l'établissement public et par le préfet lorsque le permis est délivré au nom de l'Etat(...) ” ;

4. Considérant qu'il résulte des mentions figurant au 1°) du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement que sont soumis à étude d'impact les ouvrages et travaux concernant l'aménagement d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ; qu'il résulte également des mentions figurant au 36° du même tableau que sont soumis à étude d'impact les travaux ou constructions soumis à permis de construire situés, à la date du dépôt de la demande, sur le territoire d'une commune dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une surface hors oeuvre nette supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à 10 hectares ; qu'ainsi qu'il l'a été précisé au point 1, les travaux autorisés par le permis contesté concernaient une activité soumise à autorisation au titre de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; que, par ailleurs, ces mêmes travaux ont pour effet, sur un terrain d'assiette d'une superficie supérieure à 20 hectares, de porter à 70 627 m<sup>2</sup> la surface des locaux utilisés par la société Ardo ; que, dès lors, et conformément aux dispositions précitées de l'article R. 123-1 du code de l'urbanisme, le maire ne pouvait procéder à la délivrance du permis de construire sollicité par la société Ardo sans avoir, au préalable, fait procéder, conformément aux dispositions de l'article R. 423-57 du code de l'urbanisme, à une enquête publique ; qu'il est constant et non contesté qu'aucune enquête publique n'a été organisée préalablement à la délivrance du permis de construire attaqué ; que, dès lors, l'association requérante est fondée à soutenir que l'arrêté du maire de Gourin du 23 juillet 2012 est, pour ce motif, entaché d'illégalité ;

5. Considérant qu'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; qu'en l'occurrence, l'absence d'enquête publique préalablement à la délivrance du permis de



construire contesté a privé d'une garantie le public concerné par l'édification de la construction autorisée sans que la société Ardo et la commune puissent se prévaloir de la circonstance qu'une enquête publique se serait déroulée dans le cadre de l'instruction du dossier d'autorisation d'installation classée dès lors que, en tout état de cause, cette dernière enquête, réalisée postérieurement à la délivrance du permis contesté, avait seulement pour objet d'informer le public sur l'augmentation de la capacité de production et de stockage de l'installation et sur la mise aux normes de la station d'épuration ; que, par ailleurs, la circonstance que deux permis de construire modificatifs aient été délivrés après la tenue de cette enquête n'est pas de nature, pour le même motif, à régulariser le vice affectant le permis initial ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : " I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : (...) 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable (...) ; " qu'aux termes de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme : " Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. " .

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé par le permis de construire contesté a pour effet de porter atteinte à la préservation de trois hectares de zones humides situées sur le

terrain d'assiette de la construction ; que ce permis ne comporte, contrairement à ce que prévoit l'article R. 111-15 précité, aucune prescription spéciale en dépit de ces conséquences dommageables pour l'environnement ; que la circonstance que l'arrêté du 28 décembre 2012 du préfet du Morbihan portant autorisation de l'installation classée pour la protection de l'environnement prenne en compte la destruction de ces zones humides et prescrive leur reconstitution sur deux parcelles situées à proximité immédiate du site n'est pas de nature à pallier le défaut de mention de ces prescriptions par l'arrêté du 23 juillet 2012 ; que les deux permis de construire modificatifs délivrés postérieurement ne comprennent pas davantage de prescriptions spéciales ni ne renvoient expressément aux prescriptions de l'arrêté du préfet du Morbihan du 28 décembre 2012 ; que, par suite, l'association requérante est également fondée à demander pour ce deuxième motif, l'annulation du permis de construire qu'elle attaque ;

8. Considérant que, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est, en l'état du dossier, de nature à justifier l'annulation des arrêtés du 23 mai 2011 ;

9. Considérant que, compte tenu de l'absence d'enquête publique permettant aux tiers intéressés d'être informés de l'ensemble des caractéristiques et de l'impact du projet de construction avant que celui-ci ne soit autorisé, il appartient à la commune de Grouin, avant de délivrer une nouvelle autorisation de construire, de procéder à une nouvelle instruction de l'ensemble du dossier ; que, par suite, le vice affectant le permis de construire attaqué tiré du défaut d'enquête publique préalable n'est pas susceptible d'être régularisé par la délivrance d'un permis de construire modificatif ; que, dès lors, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de surseoir à statuer en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association NPCB est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la totalité de sa demande ;

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

11. Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association NPCB, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement des sommes que demandent la commune de Gourin et la société Ardo au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune de Gourin et de la société Ardo le versement, par chacune d'elles, à l'association NPCB d'une somme de 750 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du Tribunal Administratif de Rennes du 25 octobre 2013 et l'arrêté du maire de Gourin du 23 juillet 2012 sont annulés.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Gourin et la société Ardo tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Il est mis à la charge de la commune de Gourin et de la société Ardo le versement, par chacune d'elles, à l'association NPCB d'une somme de 750 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Nature et Patrimoine Centre Bretagne, à la commune de Gourin et à la société Ardo.

Délibéré après l'audience du 21 novembre 2014, où siégeaient :

- M. Lenoir, président de chambre,
- M. Francfort, président-assesseur,
- Mme Piltant, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 12 décembre 2014.

L'assesseur le plus ancien

dans l'ordre du tableau,

J. FRANCFORT

Le président-rapporteur,

H. LENOIR

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité 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 de la présente décision.

"

"

"

"

2

N° 13NT03426

**Composition de la juridiction : M. LENOIR, Mme GRENIER, M. Hubert LENOIR, MARTIN**