

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2202430

**SOCIETE DES EAUX MINERALES
D'ARCACHON**

**M. Hervé Bourdarie
Rapporteur**

**Mme Jeanne Patard
Rapporteuse publique**

**Audience du 19 novembre 2024
Décision du 3 décembre 2024**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bordeaux

(6ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 avril 2022, la société des eaux minérales d'Arcachon, représentée par la SELAS Cazamajour et Urbanlaw, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du maire de la commune d'Arcachon en date du 4 mars 2022 refusant de lui délivrer un permis de construire ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Arcachon de lui délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Arcachon une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé en droit et en fait ;
- les dispositions de l'article R. 111-16 du code de l'urbanisme ont été méconnues dès lors que le maire ne pouvait refuser la délivrance du permis de construire sollicité puisque la puissance crête de l'installation photovoltaïque ne dépassait pas les 3 kWc/100 m² prévus par l'arrêté du 19 décembre 2014 ; de plus, aucune disposition n'interdit l'installation de panneaux photovoltaïques en surimposition d'une toiture ;
- le projet s'insère dans son environnement :
 - o les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et de l'article 11 du PLU sont étrangères à l'isolement acoustique des constructions qui est pourtant un motif de refus opposé par le maire ;

- la volumétrie du projet est conforme aux dispositions du PLU notamment en termes de hauteur ;
 - l'aspect extérieur du projet a été conçu pour répondre aux exigences de l'article UA 11 du PLU qui impose que les extensions soient réalisées dans un aspect semblable à la construction principale ; la toiture en vert Véronèse, tout comme les panneaux photovoltaïques ont vocation à favoriser leur dissimulation dans le paysage boisé ; l'implantation du projet avec un recul de 10 mètres de toutes les limites séparatives du terrain alors que le PLU est moins exigeant permet de diminuer l'impact sur le voisinage ;
 - le bâti avoisinant ne présente pas de qualité architecturale particulière et le projet est situé en zone UA au contraire des immeubles voisins, en zone UP ;
 - les seuls éléments présentant un intérêt architectural sont situés sur le terrain d'assiette du projet et seront mis en valeur par ce dernier ;
 - les clôtures permettront de réduire l'impact du projet et de l'usine déjà existante sur les habitations voisines ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur d'appréciation quant au motif lié à la gêne qu'occasionnerait la fréquence de circulation des poids lourds.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 octobre 2022, la commune d'Arcachon, représentée par Me Dunyach, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société des eaux minérales d'Arcachon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 8 juin 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 8 septembre 2023 à 12 heures.

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 M. Bourdarie,
- les conclusions de Mme Patard, rapporteure publique,
- les observations de Me Antona-Traversi, représentant la société des eaux minérales d'Arcachon,
- et les observations de Me Abadie de Maupéou représentant la commune d'Arcachon.

Considérant ce qui suit :

1. La société des eaux minérales d'Arcachon exploite une source et son site d'embouteillage au 157 boulevard de la Côte d'Argent à Arcachon en Gironde. Le 15 octobre 2021, elle a déposé une demande de permis de construire une extension d'un entrepôt et un parking souterrain, complétée le 3 février 2022, sur les parcelles cadastrées section BC n° 308, 309 et BD n° 97, 98. Par un arrêté du 4 mars 2022 dont la société des eaux minérales d'Arcachon

demande l'annulation par la présente requête, le maire de la commune d'Arcachon lui a refusé le permis de construire. Elle a ensuite déposé un projet amendé qui a donné lieu à un refus en date du 13 octobre 2022, dont l'annulation demandée par la société aux termes d'une requête enregistrée sous le n° 2206432 fait l'objet d'un jugement ce même jour.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les motifs de l'arrêté du 4 mars 2022 :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme : « *Nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements, le permis de construire (...) ne peut s'opposer (...) à l'installation de dispositifs favorisant (...) la production d'énergie renouvelable, y compris lorsque ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement. Le permis de construire (...) peut néanmoins comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. / (...)* ».

3. Le maire de la commune d'Arcachon a opposé au pétitionnaire l'installation sur la toiture de l'extension prévue de panneaux photovoltaïques en superposition pour une surface de 630 m². Toutefois, ni les dispositions du code de l'urbanisme, dont aucune n'est au demeurant citée par le maire en rapport avec ce motif, ni les prescriptions du PLU de la commune d'Arcachon n'interdisent de poser des panneaux photovoltaïques sur les toitures. Par suite, ce motif est erroné.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». Aux termes de l'article UA 11 du règlement écrit applicable : « (...) / *Les extensions et surélévations de bâtiments existants et les constructions à usage d'annexes ou de stationnement seront réalisées dans un aspect semblable à la construction principale et devront respecter ses proportions. / (...) / Toitures : / Sont recommandées : / - les toitures à pentes qui doivent permettre l'intégration des équipements techniques nécessaires au fonctionnement des constructions (V.M.C., machineries d'ascenseurs,...) ; /- pour les parties de constructions autorisées à être réalisées sous forme de toit-terrasse, ceux-ci devront être végétalisés (...) / Les choix des matériaux et des couleurs ne devront pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ainsi qu'aux sites et aux paysages naturels ou urbains. Il conviendra de se référer à la charte architecturale et au schéma directeur de coloration joints en pièces annexes au PLU. / La mise en lumière des bâtiments ne devra pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ainsi qu'aux sites et aux paysages naturels et urbains. Ainsi, les couleurs vives sont prohibées et les couleurs naturelles recommandées (...). III – Clotures / Comme le préconise le Schéma de Mise en Valeur de la Mer, « la préservation des valeurs paysagères fragiles passe par un retour à la transparence visuelle en interdisant les clôtures opaques ». C'est pourquoi, sur l'ensemble des limites de l'unité foncière, ne sont autorisées que : / - les clôtures végétales vives ; (...)* ».

5. Il résulte de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que, si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ou encore à la conservation des perspectives monumentales, l'autorité

administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune. Pour apprécier aussi bien la qualité du site que l'impact de la construction projetée sur ce site, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et notamment, le cas échéant, la covisibilité du projet avec des bâtiments remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient par ailleurs au titre d'autres législations.

6. D'une part, le projet s'implante en zone UA correspondant « aux activités économiques, de caractère industriel, liées à l'exploitation de l'eau minérale dite « des Abatilles » qui est bordée à l'est et à l'ouest respectivement par les zones UP1 et UP2 correspondant à des maisons individuelles sur jardins plus ou moins denses dont le règlement prévoit que le caractère pavillonnaire est à préserver. Le règlement de la zone UP prévoit par ailleurs que les espaces verts doivent être préservés et valorisés. Il ressort des pièces du dossier que les constructions pavillonnaires avec jardin présentes dans l'environnement du projet, qu'elles soient situées rue Claude Debussy ou boulevard de la Côte d'Argent, sont d'époques et de styles hétérogènes et dépourvues d'intérêt particulier, aucune ne faisant l'objet d'une protection spécifique. En outre, le terrain d'assiette comporte déjà un bâtiment industriel de proportions importantes qui sépare le projet du parc des Abatilles situé au nord de la parcelle.

7. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le projet, dont la hauteur au faîtage de 8,50 mètres et de 5,96 mètres à l'égout du toit, respecte les hauteurs maximales de 8,50 mètres au faîtage et 6 mètres à l'égout du toit de la zone UA comme des zones UP environnantes. Il ressort également du dossier de demande qu'il est au départ plus étroit que le bâtiment n°3 dans la continuité de laquelle il s'inscrit avant de s'élargir en partie sud. Cette extension prévoit une emprise au sol de 2 132 m² alors que l'ensemble industriel immobilier existant présente une emprise de 4 777 m². Alors que le projet comporte un faîtage plus bas que le bâtiment n°3 qui s'élève à plus de 13 mètres, au vu de ces caractéristiques, en dépit d'une longueur de 80 mètres qui s'inscrit en continuité des 67 mètres du bâtiment existant le long de la rue Debussy, la construction projetée respecte les proportions de l'existant. Par ailleurs, les clôtures du projet constituées de grillage rigide végétalisé en maille ajouré sont conformes aux prescriptions prévues à l'article UA 11 du règlement. Plus particulièrement, à l'ouest la partie nord de l'extension est séparée de la voie publique par un parc paysagé ouvert au public et une clôture avec une végétation grimpante de 3,60 mètres, qui permettra de dissimuler la zone de stationnement des poids-lourds, et sur sa partie sud, la façade sera végétalisée. Sur les limites sud et ouest, le projet est implanté en recul de 10 mètres, supérieur au minimum requis de 6 mètres et prévoit une clôture à maille végétalisée de 1,80 mètres ainsi que le maintien et la plantation d'arbres entre cette clôture et le bâtiment. Il ressort ainsi des documents d'insertion que, du fait du recul et de la végétation, qui permettent un isolement visuel, le bâtiment même s'il est de teinte blanche, ne sera visible que très partiellement depuis la voie publique, sans effet massif, la commune ne pouvant à cet égard se fonder sur la circonstance que la végétalisation serait trop tributaire des aléas climatiques et d'entretien. En outre les panneaux photovoltaïques présents en toiture seront peu visibles du fait du coloris du toit et de la présence des acrotères. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet porterait atteinte au caractère

pavillonnaire de la zone ni à ses espaces verts protégés et, par suite, le motif tiré d'une insuffisante insertion est entaché d'erreur d'appréciation.

8. En troisième lieu, le motif de ce que le projet d'extension n'apporterait pas de réponse claire à la gêne sonore, visuelle et olfactive induite par la circulation de camions, qui ne s'appuie sur aucune disposition de la législation de l'urbanisme, ne présente pas de rapport direct avec l'objet de la demande mais se rattache à l'activité industrielle exercée. Les incidences de cette dernière font l'objet de réglementations distinctes de celles de l'urbanisme, telles que celle régissant les installations classées pour la protection de l'environnement. Il s'ensuit que ce motif est erroné.

En ce qui concerne la substitution de motifs sollicitée par la commune d'Arcachon :

9. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

10. Le maire de la commune d'Arcachon sollicite la substitution de trois nouveaux motifs de refus dans son mémoire en défense communiqué à la société requérante tenant aux risques liés aux manœuvres des poids lourds sur la nouvelle entrée du site industriel, à l'obligation de laisser au moins deux mètres entre deux bâtiments sur une même parcelle et à l'absence de respect de la réglementation thermique propre aux nouveaux bâtiments.

11. En premier lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Aux termes de l'article UA 3 du règlement d'urbanisme applicable aux accès et voirie dans la zone correspond aux activités économiques, de caractère industriel, liées à l'exploitation de l'eau minérale dite « des Abatilles » : « (...) / *Les accès doivent être adaptés à la nature et à l'importance des usages qu'ils supportent et des opérations qu'ils desservent et aménagés de façon à apporter la moindre gêne et le moindre risque pour la circulation publique et privée automobile, cycliste et piétonnière. / (...) Le nombre des accès sur la voie publique peut être limité dans l'intérêt de la sécurité (...) / Le Centre Routier Départemental du Conseil Général de la Gironde sera systématiquement consulté pour avis pour tout permis de construire ou autorisation d'urbanisme entraînant la création ou l'aménagement d'un accès sur route départementale. Il pourra refuser cet accès ou ne l'autoriser que sous réserve de prescriptions spéciales, s'il présente un risque pour la sécurité des usagers de la route départementale ou pour celle des personnes l'utilisant. Cette sécurité est appréciée, notamment au regard de sa position, de sa configuration, ainsi que de la nature et de l'intensité du trafic, tant sur la route départementale que sur l'accès* ».

12. Il ressort du plan de masse du projet que la société envisage de créer un flux de poids-lourds et véhicules légers entrant au niveau de l'accès n° 1 situé au sud-est du site et un flux sortant au niveau de l'accès n° 3 situé au nord est au lieu de cet accès unique n° 3 existant.

Ces deux accès sont au droit du boulevard de la Côte d'Argent. L'arrêté en litige vise l'avis favorable au projet assorti de prescriptions émis par le centre routier départemental. En l'absence notamment de toute quantification du trafic du site et sur le boulevard de la Côte d'Argent, les assertions de la commune selon lesquelles les accès au site seraient accidentogènes ne sont pas suffisamment étayées notamment eu égard à leur utilisation actuelle pour l'accès n° 3, à la largeur de la chaussée, à celle des accès n° 1 et 3, et compte tenu de l'élargissement de l'accès n° 1 prévu par le projet. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le risque de sécurité découlant des manœuvres de véhicules poids lourds sortant du site industriel serait majoré par la modification des accès envisagée. Dans ces conditions, la substitution du motif de refus tiré de l'atteinte à la sécurité au regard des articles R. 111-2 du code de l'urbanisme et UA 3 du règlement d'urbanisme ne peut être accueillie.

13. En deuxième lieu, aux termes de l'article UA 8 du règlement écrit du PLU : « *Les constructions devront s'implanter, les unes par rapport aux autres sur une même propriété, à une distance minimale de 2m* ».

14. Il ressort de la demande de permis de construire que le projet a pour objet l'extension d'un entrepôt et la création d'un sous-sol. L'extension projetée sera accolée au pignon sud du bâtiment 3 existant. Eu égard à cette contiguïté, les bâtiments doivent être regardés comme constituant un ensemble immobilier unique. Par suite, le projet n'est pas soumis aux prescriptions de l'article UA 8 précité, lequel n'a pas pour objet d'interdire une extension en contiguïté, et le motif substitué ne peut être accueilli.

15. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 423-22 du code de l'urbanisme : « *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. 423-38 du même 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* ».

16. Enfin, le maire estime que s'agissant d'un bâtiment nouveau, le dossier aurait dû comporter le formulaire CERFA attestant du respect de la réglementation technique des nouvelles constructions et non celui relatif aux bâtiments existants. Ce faisant, il oppose l'incomplétude du dossier de permis de construire. Or, faute pour la commune d'avoir demandé à la société pétitionnaire de compléter son dossier dans le délai d'un mois suivant le dépôt de celle-ci, le dossier est réputé complet en vertu de l'article R. 423-22 du code de l'urbanisme. Par suite, la commune ne peut demander au juge de substituer à un motif erroné de rejet d'une demande de permis de construire un motif fondé sur l'insuffisance du dossier de demande dès lors que cette substitution aurait pour effet de priver le pétitionnaire de la garantie prévue par l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme lui permettant de compléter son dossier. La demande de substitution de motifs sollicitée ne peut être accueillie.

17. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 4 mars 2022 doit être annulé. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen invoqué n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder cette annulation.

Sur les conclusions en injonction sous astreinte :

18. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution (...)* ». Lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

19. Il résulte de l'instruction que les dispositions de l'article UA 11 du règlement écrit citées au point 3 prescrivent une végétalisation des toit-terrasses et que le toit de la construction projetée présentera une pente de 3,1 % et sera bordé d'acrotères, ce qui conduit à la regarder comme un toit-terrasse. Par suite, dès lors que la surface des panneaux photovoltaïques recouvre moins de la moitié de la superficie de la toiture de l'entrepôt, cette caractéristique du projet fait obstacle à ce qu'il soit enjoint à la délivrance du permis sollicité. Il y a lieu, en revanche, d'enjoindre au maire de la commune d'Arcachon de réexaminer la demande de permis de la société requérante dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'instance :

20. 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 société des eaux minérales d'Arcachon, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune d'Arcachon demande au titre des frais exposés 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 cette dernière une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société des eaux minérales d'Arcachon et non compris dans les dépens

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 4 mars 2022 est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune d'Arcachon de réexaminer la demande de permis de construire de la société des eaux minérales d'Arcachon dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune d'Arcachon versera une somme de 1 500 euros à la société des eaux minérales d'Arcachon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune d’Arcachon sur le fondement de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société des eaux minérales d’Arcachon et à la commune d’Arcachon.

Délibéré après l’audience du 19 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Brouard-Lucas, présidente,
M. Bourdarie, premier conseiller,
Mme Passerieux, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 décembre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

H. BOURDARIE

C. BROUARD-LUCAS

La greffière,

A. JAMEAU

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

Pour expédition conforme,
La greffière,