

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY00268

SOCIETE IMMO MOUSQUETAIRES

M. Gilles Fédi
Rapporteur

M. Samuel Deliancourt
Rapporteur public

Audience du 31 août 2021
Décision du 16 septembre 2021

44-045

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain a demandé au tribunal administratif de Lyon d’annuler l’arrêté en date du 5 octobre 2017 par lequel le préfet du Rhône a délivré à la société Immo Mousquetaires une autorisation unique (loi sur l’eau, dérogation espèces protégées) en application de l’ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 pour le projet de parc d’activités commerciales de la Commanderie à Crottet et de mettre à la charge de l’Etat la somme de 1 000 euros en application de l’article L. 761-1 du code de justice administrative

Par un jugement n° 1707908 du 15 novembre 2018, le tribunal administratif de Lyon a annulé l’arrêté du préfet de l’Ain du 5 octobre 2017.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 22 janvier 2019, la société Immo Mousquetaires, représentée par M^e Benjamin, demande à la cour :

- 1°) d’annuler ce jugement du tribunal administratif de Lyon du 15 novembre 2018 ;
- 2°) de rejeter la demande de la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature–section Ain présentée devant le tribunal administratif ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

3^{ème} chambre

3°) de mettre à la charge de la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société soutient que :

- il n'existait pas d'autre alternative au site retenu ;
- le tribunal a méconnu tant la portée des mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts du projet sur les espèces protégées que l'importance du projet à l'origine de la demande de dérogation ;
- les moyens de légalité externe développés en première instance tirés de l'absence d'avis du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) dans le dossier d'enquête publique et de la saisine tardive du tribunal administratif, devront être écartés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 12 juin 2019 et le 26 octobre 2020, la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain représentée par M^e Dubreuil :

- 1°) conclut au rejet de la requête ;
- 2°) à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 5 octobre 2017 ;
- 3°) et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Immo Mousquetaires sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 18 février 2020, la communauté de communes de la Veyle, représentée par la SCP Foussar-Froger demande à la cour :

- 1°) d'admettre son intervention ;
- 2°) de faire droit à la requête d'appel de la société Immo Mousquetaires et ce faisant d'annuler le jugement attaqué et de rejeter les conclusions de l'association FRAPNA.

La collectivité territoriale soutient que :

- son intervention en demande, au soutien de la société Immo Mousquetaires, est recevable ;
- le tribunal a commis une double erreur de droit dans l'appréciation des conditions requises pour l'octroi d'une dérogation sur le fondement de l'article L.411-2 du code de l'environnement d'une part, en considérant que la caractérisation d'une « raison impérieuse d'intérêt public majeur » ne pouvait pas procéder d'une mise en balance des intérêts en présence, d'autre part, en appréciant la condition liée à la localisation du terrain en fonction des seuls caractéristiques du terrain, sans apprécier le choix au regard du projet en cause ;
- le tribunal a commis une erreur d'appréciation et une erreur de qualification juridique des faits en considérant que le projet de réalisation du centre commercial de la Commanderie ne répondait pas à des raisons impérieuses d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° de l'article L.411-2 du code de l'environnement ;
- le tribunal a encore commis une erreur d'appréciation en retenant que l'absence d'alternatives satisfaisantes au site retenu n'était pas établie ;
- aucun des autres moyens soulevés en première instance n'apparaît fondé.

Par ordonnance du 3 novembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 20 novembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- Le code de l'environnement ;
- 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 :

- le rapport de M.Fédi, président-assesseur,
- les conclusions de M. Deliancourt, rapporteur public,
- et les observations de M^e Baugas, représentant la société Immo Mousquetaires et de M. Flamand représentant la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain.

Considérant ce qui suit :

1. La fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté en date du 5 octobre 2017 par lequel le préfet du Rhône a délivré à la société Immo Mousquetaires une autorisation unique, au titre de la loi sur l'eau et de la législation des dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées, en application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 pour le projet de parc d'activités commerciales de la Commanderie à Crottet. Le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du préfet de l'Ain du 5 octobre 2017, dont la société Immo Mousquetaires relève appel. Par des conclusions en intervention, la communauté de communes de la Veyle demande l'annulation du jugement.

Sur l'intervention de la communauté de communes de la Veyle :

2. Toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige est recevable à former une intervention. La communauté de communes de la Veyle, qui a intérêt au maintien de l'acte attaqué relatif à la réalisation du projet de parc d'activité commerciale, eu égard aux emplois qui seront créés et à l'augmentation de l'offre commerciale sur son territoire, justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de la société Immo Mousquetaires. Par suite, son intervention qui est recevable doit être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. L'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation d'espèces animales non domestiques, l'interdiction de « 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction,

l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces (...). » Le I de l'article L. 411-2 du même code, qui transpose l'article 6 de la directive du Conseil 92/43/CE du 21 mai 1992, renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions dans lesquelles sont fixées, notamment : « 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) / c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (...). »

4. Il résulte de ces dispositions qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution alternative satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

5. La décision attaquée indique « *que le projet répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur : création d'une zone commerciale d'importance communautaire* ». Le projet en litige est prévu sur un site présentant d'une part, des sensibilités écologiques fortes à prioritaires en termes d'habitats naturels, d'autre part, d'importants enjeux faunistiques et floristiques, sans d'ailleurs que la circonstance, que le terrain d'implantation du centre commercial projeté qui est classé dans une zone à urbaniser du plan local d'urbanisme, soit de nature à modifier cette qualification. Il résulte de l'instruction que ce projet aura, a minima, pour effet, et après mise en œuvre de mesures de réduction ou de suppression d'impacts, d'entraîner la destruction, l'altération ou la dégradation d'aires de repos et/ou de sites de reproduction d'espèces protégées, parmi lesquelles, notamment la chouette chevêche, le tarier des prés, la pie grièche écorcheur, la barbastelle d'Europe et le minioptère de Schreibers ainsi que de nombreuses espèces de chauve-souris, dont la seule mesure compensatoire est le maintien de 442 mètres de haie, alors que le projet prévoit de détruire 221 mètres de haie. Le projet en litige est destiné d'une part, à répondre, d'après deux études menées en 2009 et 2012 aux besoins des consommateurs du territoire de la communauté de communes de la Veyle et à éviter « *l'évasion commerciale* » vers les villes de Mâcon et Bourg-en-Bresse ainsi que les difficultés de circulation qui y sont liées, d'autre part, à permettre le développement économique et social de la zone par la création d'environ 120 emplois. Toutefois, il ressort notamment des études précitées, que la commune de Mâcon est déjà dotée de deux zones commerciales principales, qui permettent de satisfaire les besoins de la clientèle en ce qui concerne notamment l'équipement de la personne, de la maison, de la voiture et de bricolage et des loisirs et qui sont éloignées de seulement 10 à 15 minutes en voiture du site envisagé pour le projet en litige. La simple circonstance que l'accès à ces deux zones commerciales se fasse en traversant deux rivières et en empruntant une voie fréquentée ne saurait établir la présence d'une offre commerciale inadaptée aux besoins de la clientèle

implantée dans la région. En outre, ni l'appelante, ni l'intervenante n'établissent d'une part, que ces deux zones commerciales seraient insuffisantes ou inadaptées pour répondre aux principaux besoins des consommateurs, d'autre part, que l'évolution démographique locale conduirait à un sous-dimensionnement des équipements commerciaux du secteur en cause ou à une extension des activités commerciales sur le territoire de la commune de Crottet. Ensuite, si le projet aboutit à la création de 120 emplois, dans un département dont le taux de chômage est très largement inférieur à la moyenne nationale et dont il n'est pas contesté que les actifs du territoire travaillent au sein de l'agglomération mâconnaise ou de Bourg-en-Bresse, ce chiffre ne prend pas en compte les éventuelles destructions d'emploi induites au niveau local du fait de l'implantation d'une nouvelle structure dans une zone où existent déjà des commerces, notamment de proximité. Dans ces conditions, et en dépit de la création de plus de 120 emplois qu'il pourrait engendrer, l'édification du centre commercial en litige ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur suffisante pour justifier, en l'espèce, l'atteinte portée par le projet au maintien dans un état de conservation favorable des populations d'espèces protégées dans leur aire de répartition naturelle. La circonstance, que la pétitionnaire ait prévu des mesures compensatoires et qu'eu égard à ces mesures, l'impact réel sur l'état de conservation des espèces serait limité, est sans incidence sur cette appréciation et ne peut légalement justifier la dérogation accordée en l'absence d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Par suite, la dérogation accordée par l'arrêté du 5 octobre 2017 ne peut être regardée comme justifiée par l'un des motifs énoncés au c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

6. L'arrêté litigieux indique également « *qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante : implantation optimale en termes de localisation au sein du territoire, de desserte routière, d'insertion paysagère et environnementale* ». Il ressort du dossier de demande de dérogation exceptionnelle de destruction d'espèces protégées que la détermination du périmètre du projet a pris en considération les disponibilités foncières sur les zones d'activité existantes et que quatre hypothèses alternatives ont été envisagées, parmi lesquelles trois ont été écartées au motif qu'elles présentaient une capacité insuffisante pour accueillir le projet. S'agissant de la quatrième hypothèse, correspondant à la zone d'activité Mâcon Est, les premiers juges ont considéré que les éléments d'opportunité, ayant conduit à écarter cette dernière hypothèse, tirés de ce qu'elle n'offrait pas un accès direct sur la route départementale, qu'elle nécessitait de partager l'échangeur de l'autoroute et qu'elle bénéficiait d'une moins bonne visibilité que le site retenu depuis la route départementale, étaient insuffisants pour établir l'absence de toute solution alternative satisfaisante. L'appelante soutient toutefois qu'il n'existait pas d'autre alternative au site retenu puisque le tribunal administratif n'a pas retenu, dans son analyse, trois autres motifs susceptibles de justifier l'exclusion de ce site. Tout d'abord, s'agissant du premier motif avancé par l'appelante, la circonstance, que ce quatrième projet soit situé sur le territoire de deux communes : Replonges et Crottet, avec deux réglementations d'urbanisme distinctes, ne peut être retenue, dès lors que la nature des éventuelles difficultés d'application juridique n'est pas précisée, alors même et en tout état de cause, que la seule application, par principe, de ces réglementations ne saurait constituer une difficulté réelle pour la mise en œuvre d'un projet ayant vocation à desservir plusieurs communes. De même la circonstance, que cette dernière hypothèse nécessitait de partager le site avec des activités de production industrielle et artisanale, en termes de circulation propre à chaque activité, n'apparaît pas comme insurmontable s'agissant d'un projet d'une telle ampleur, sans d'ailleurs que le pétitionnaire n'invoque de réelles difficultés pour isoler les flux de circulation liés aux activités commerciales, notamment de clientèle. Enfin, s'agissant du troisième motif non retenu par les premiers juges, l'affirmation, selon laquelle l'implantation du projet sur les espaces vacants de cette quatrième zone ferait également disparaître haies et prairie, n'est pas établie, notamment eu égard à l'effet de rupture existant et résultant de l'autoroute située à l'Est de la zone en question. Par suite, en estimant

qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, sans prendre en compte cette quatrième hypothèse, le préfet a fait une inexacte application des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement comme l'ont jugé à bon droit les premiers juges.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la société Immo Mousquetaires n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du 5 octobre 2017.

Sur les frais liés au litige :

8. 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 fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés par la société Immo Mousquetaires. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Immo Mousquetaires la somme de 2 000 euros à verser à la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la communauté de communes de la Veyle est admise

Article 2 : La requête de la société Immo Mousquetaires est rejetée.

Article 3 : La société Immo Mousquetaires versera à la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain une somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la société Immo Mousquetaires présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Immo Mousquetaires, à la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature – section Ain et au ministre de la transition écologique.

Copie en sera adressée à la communauté de communes de la Veyle et au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 31 août 2021, à laquelle siégeaient :

M. Gilles Fédi, président-assesseur assurant la présidence de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,
Mme Bénédicte Lordonné, première conseillère,
Mme Sophie Corvellec, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 septembre 2021.

Le président rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

G. Fédi

B. Lordonné

La greffière,

S. Bertrand

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
La greffière,