

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 2103651**

---

ASSOCIATION POUR L'AVENIR  
DE LA VALLEE DE LA BOURGES

---

Mme Marie Chopard  
Rapporteure

---

Mme Karen Mège-Teillard  
Rapporteure publique

---

Audience du 2 mars 2023  
Décision du 16 mars 2023

---

01-01  
54-01-07  
54-07-02-04  
68-06-01-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

2<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 mai 2021, 26 mai 2021 et 7 décembre 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges, représentée par la SELARL Tumerelle, demande au tribunal :

1°) d'annuler le permis de construire du 12 décembre 2018 accordé, au nom de l'Etat, par le maire de Saint-Pierre-de-Colombier à la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame pour la réalisation d'un site nommé Notre-Dame des Neiges, ainsi que le refus implicite opposé à son recours administratif du 10 mars 2021 ;

2°) d'enjoindre au préfet de l'Ardèche de retirer l'arrêté de permis de construire du 12 décembre 2018 pris par le maire de Saint-Pierre-de-Colombier au nom de l'Etat ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son recours est recevable, le permis de construire attaqué ayant été obtenu par fraude par le pétitionnaire qui a induit l'administration en erreur par de fausses déclarations dans le dossier de demande de permis de construire ;

- le dossier de demande de permis de construire était incomplet en ce qu'il aurait dû déclarer la présence d'espèces protégées sur le terrain d'assiette du projet afin d'obtenir une autorisation de dérogation à la destruction de ces espèces ;

- les travaux objet du permis de construire attaqué auraient dû faire l'objet d'une autorisation « loi sur l'eau » sur le fondement de l'article L. 425-14 du code de l'urbanisme, et pas simplement d'une déclaration ;

- la présentation du dossier de déclaration « loi sur l'eau » était trompeuse quant aux conséquences du projet sur le cours d'eau la Bourges, l'une des piles de la passerelle autorisée par la décision attaquée étant implantée dans le lit mineur du cours d'eau, empêchant d'évaluer l'impact du projet sur ce dernier ;

- la décision attaquée méconnaît les articles R. 111-5 et R. 111-25 du code de l'urbanisme, le projet n'étant pas desservi par des voies d'accès suffisantes compte-tenu de son importance et ne comportant pas des installations de stationnement suffisantes ;

- la demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une éventuelle évaluation environnementale n'indique pas que le terrain d'assiette du projet est situé au sein du parc naturel régional des Monts d'Ardèche, ce qui aurait dû conduire à une évaluation environnementale du projet et ce qui a empêché l'information et la consultation du parc pendant l'instruction du permis de construire attaqué ;

- la demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une éventuelle évaluation environnementale n'indique pas que le projet est susceptible d'entraîner des atteintes à la biodiversité, alors même que le pétitionnaire a annexé au dossier de demande de permis de construire un pré-diagnostic écologique faisant mention d'espèces et d'habitats d'espèces protégées et que le projet est en grande partie situé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ;

- la demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une éventuelle évaluation environnementale n'a été sollicitée qu'au titre de la catégorie 41 a) de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, relative aux aires de stationnement ouvertes au public de cinquante unités et plus, alors qu'elle aurait aussi dû être sollicitée au titre des catégories 10 et 44 d) du même article, relatives respectivement aux installations, ouvrages, travaux ou activités dans le lit mineur d'un cours d'eau et aux équipements sportifs, culturels ou de loisirs et aménagements associés susceptibles d'accueillir plus de mille personnes, conduisant l'autorité environnementale à prononcer une dispense totale d'étude d'impact sur la seule base des éléments fournis au sujet de l'aire de stationnement ;

- les lacunes de la demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une éventuelle évaluation environnementale ont empêché le maire de Saint-Pierre-de-Colombier de vérifier que le projet qui lui était soumis était conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale ;

- les travaux réalisés pendant l'été 2019 dans le lit du cours d'eau présent sur le terrain d'assiette du projet, la Bourges, ne sont pas conformes aux autorisations obtenues par le pétitionnaire et justifient un retrait du permis de construire attaqué.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 novembre 2022, le préfet de l'Ardèche conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, d'une part, faute de comporter la désignation des membres du conseil d'administration de l'association requérante, un procès-verbal de l'élection de son bureau collégial ou une décision de ce dernier d'agir en justice et, d'autre part, car ses statuts n'ont pas été déposés en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire du pétitionnaire, en méconnaissance de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ;

- la requête est tardive, le permis de construire attaqué étant devenu définitif le 12 février 2018, sauf à démontrer qu'il a été obtenu par fraude ;

- les moyens soulevés par l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 mars 2022, la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame, représentée par la SELARL Adden Méditerranée, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges le versement d'une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, l'association requérante étant dépourvue d'intérêt à agir de par son objet social et faute d'avoir déposé ses statuts en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire ;
- les moyens soulevés par l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges ne sont pas fondés.

La commune de Saint-Pierre-de-Colombier a présenté des observations, enregistrées le 19 avril 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 Mme Chopard,
- les conclusions de Mme Mège Teillard, rapporteure publique,
- les observations de Me Tumerelle, pour l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges, association requérante,
- et les observations de Me Giudicelli, pour la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 12 décembre 2018, le maire de la commune de Saint-Pierre-de-Colombier a délivré, au nom de l'Etat, à la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame un permis de construire autorisant la réalisation d'un site nommé Notre-Dame des Neiges, au lieu-dit le Village, comprenant une chapelle et ses annexes, un bâtiment d'accueil pour les pèlerins, une aire de dépôt d'autocars et une passerelle piétonne qui enjambe le cours d'eau la Bourges, pour une emprise au sol totale de 19 400 mètres carrés. Par courrier du 4 mars 2021, l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges a saisi le préfet de l'Ardèche d'une demande de retrait pour fraude de ce permis de construire. Par sa requête, cette association demande au tribunal d'annuler la décision résultant du silence gardé par le préfet sur cette demande, ainsi que le permis de construire délivré le 12 décembre 2018.

Sur les conclusions tendant à l'annulation du permis de construire :

2. Aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis*

*de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15 ».* La circonstance qu'une décision administrative a été obtenue par fraude a pour seul effet de permettre à son auteur de la rapporter à tout moment, sans proroger au bénéfice de tout intéressé le délai de recours contentieux.

3. Il ressort de pièces du dossier, et notamment du constat d'huissier produit en défense par la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame, que le permis de construire contesté a fait l'objet d'un affichage sur le terrain d'assiette du projet le 14 décembre 2018, date à laquelle a commencé à courir le délai de recours. Si l'association requérante prétend que ce permis a été obtenu par fraude, les manœuvres imputées au pétitionnaire ne peuvent avoir pour effet que de permettre à l'autorité administrative de rapporter sa décision après l'expiration du délai de recours, sans que celui-ci ne soit prorogé au bénéfice des tiers. Par suite, les conclusions en annulation dirigées contre ce permis, introduites postérieurement à l'expiration du délai de deux mois imparti par les dispositions précitées, sont tardives et doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet :

4. Aux termes de l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme : « *La demande de permis de construire précise : / (...) / i) S'il y a lieu, que les travaux portent sur une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumis à déclaration en application de la section 1 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code de l'environnement ; / j) S'il y a lieu, que les travaux portent sur un projet soumis à autorisation environnementale en application de l'article L. 181-1 du code de l'environnement ; / k) S'il y a lieu, que les travaux doivent faire l'objet d'une dérogation au titre du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ; / (...) ».*

5. Si un tiers justifiant d'un intérêt à agir est recevable à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire usage de son pouvoir d'abroger ou de retirer un acte administratif obtenu par fraude, quelle que soit la date à laquelle il l'a saisie d'une demande à cette fin, le délai du recours contentieux qui lui est ouvert pour saisir la juridiction court dès la naissance de cette décision implicite, sans que l'absence d'accusé de réception de sa demande y fasse obstacle. Dans un tel cas, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, d'une part, de vérifier la réalité de la fraude alléguée et, d'autre part, de contrôler que l'appréciation de l'administration sur l'opportunité de procéder ou non à l'abrogation ou au retrait n'est pas entachée d'erreur manifeste, compte tenu notamment de la gravité de la fraude et des atteintes aux divers intérêts publics ou privés en présence susceptibles de résulter soit du maintien de l'acte litigieux soit de son abrogation ou de son retrait.

6. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. La circonstance qu'un dossier de demande de permis comporterait des mentions erronées ne permet pas, par elle-même, de caractériser une fraude.

7. L'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges soutient que le pétitionnaire a volontairement minimisé les conséquences de son projet sur l'environnement et la biodiversité, notamment en omettant délibérément de faire figurer dans le dossier de demande de permis de construire le fait que son projet nécessite une demande au titre de la section 1 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code de l'environnement, ainsi que d'une dérogation au titre du 4° de l'article L. 411-2 du même code. Elle soutient également qu'il a sciemment omis de préciser que le terrain d'assiette du projet se trouve dans le périmètre du parc naturel régional des Monts d'Ardèche et a procédé à une présentation trompeuse des ouvrages au droit du cours d'eau la Bourges. Or, il ressort tout d'abord des

pièces du dossier que l'autorité environnementale a jugé suffisante, par une décision du 5 mars 2018 jointe à la demande de permis de construire, l'étude « Enjeux écologiques et intégration environnementale du projet » réalisée par le cabinet Hysope Environnement pour le compte du pétitionnaire, que cette étude a identifié la présence d'espèces protégées pouvant être impactées par le projet, proposé des mesures d'atténuation et indiqué qu'en cas d'impacts résiduels, une dérogation pour la destruction d'espèces protégées pourrait être nécessaire, de telle sorte que l'autorité qui a délivré le permis de construire n'a pas été induite en erreur sur la réalité du projet en la matière. Il ressort également des pièces du dossier que l'autorité qui a délivré le permis de construire en litige a bien été en mesure de vérifier que le projet qui lui a été soumis était conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas de ne pas le soumettre à évaluation environnementale, l'autorité environnementale ayant été saisie au titre de la rubrique 41 a) de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, relative aux aires de stationnement ouvertes au public de cinquante unités et plus. Il ressort ensuite des pièces du dossier que le projet en litige a fait l'objet d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau, conformément aux dispositions de la section 1 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code de l'environnement, laquelle a été instruite en tenant compte notamment de la présence de piliers implantés dans le lit du cours d'eau la Bourges. En tout état de cause, l'autorisation au titre de la loi sur l'eau ne constitue pas un préalable à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Ainsi, l'autorité chargée de délivrer le permis de construire litigieux n'a pas été induite en erreur par le dossier de demande qui lui a été présenté. Il ressort enfin des pièces du dossier que les pièces jointes à la demande de permis de construire permettaient de situer le terrain d'assiette du projet avec précision et, qu'ainsi, le service instructeur était en mesure de le situer au sein du périmètre du parc naturel régional des Monts d'Ardèche, dont le code de l'urbanisme n'impose pas la consultation préalable avant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. A supposer même que certains des éléments du dossier de demande de permis de construire aient été incomplets ou erronés sur l'ensemble de ces points, cette seule circonstance ne saurait caractériser en l'espèce une manœuvre frauduleuse de nature à tromper l'administration. Dans ces conditions, et en l'absence de tout élément au dossier susceptible d'établir que le pétitionnaire aurait intentionnellement cherché à induire en erreur le service instructeur quant aux caractéristiques du projet au regard de l'application des règles d'urbanisme, le moyen tiré de l'existence d'une fraude doit être écarté.

8. Il s'ensuit qu'en absence de manœuvres frauduleuses du pétitionnaire, les conclusions aux fins d'annulation de la décision implicite rejetant la demande de retrait pour fraude du permis doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de l'Ardèche et la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution au titre des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association requérante doivent, dès lors, être rejetées.

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

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge de l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance.

11. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges la somme demandée par la congrégation

religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'Association pour l'avenir de la vallée de la Bourges, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la congrégation religieuse la Famille missionnaire de Notre-Dame.

Copie en sera transmise à la commune de Saint-Pierre-de-Colombier et au préfet de l'Ardèche.

Délibéré après l'audience du 2 mars 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Jean-Pascal Chenevey, président,
- Mme Claude Deniel, première conseillère,
- Mme Marie Chopard, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2023.

La rapporteure,

Le président,

M. Chopard

J.-P. Chenevey

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires 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,  
Un greffier,