

Rubrique de jurisprudence Urbanisme et environnement (Mai 2015 – Avr. 2016)

L'année écoulée a été parsemée de décisions souvent très intéressantes sur le thème de l'urbanisme et de l'environnement. Globalement, les affaires traitées ont permis d'approfondir des courants jurisprudentiels déjà amorcés. D'autres arrêts sont utilement venus clarifier l'état du droit ou ont fait écho à de nouvelles dispositions intervenues pendant l'année, par exemple en ce qui concerne l'opposabilité de la norme d'urbanisme uniquement au jour de l'arrêt d'autorisation d'exploiter.



Par Steve Hercé

Avocat associé
Cabinet Boivin & Associés

→ BDEI 2082

Les décisions ci-après commentées sont réparties en quatre catégories. Toute d'abord, en tant que principal pourvoyeur de décisions rendues sur le thème de la présente chronique, on réservera une place de choix au contentieux des carrières (I.). Viennent, ensuite, des thèmes déjà abordés dans les précédentes chroniques, tels que l'opposabilité du PLU dans le régime de la déclaration (II.) et les pouvoirs du juge de plein contentieux (III.). Enfin, certaines décisions relatives au contentieux des plans de prévention des risques technologiques seront commentées (IV.).

I. L'IMPORTANCE DE LA NORME D'URBANISME DANS LES CONTENTIEUX DE CARRIÈRES

La norme urbanistique est le talon d'Achille des projets de carrières. Il n'y a quasiment pas un seul contentieux qui échappe au débat sur la compatibilité de la carrière avec le PLU, voire avec le SCOT. La même remarque peut s'appliquer aux installations de stockage de déchets inertes (ISDI) dont les projets sont d'ailleurs souvent liés à des exploitations de carrières⁽¹⁾. Ce constat s'explique sans doute par le fait que les projets de carrières sont souvent précédés d'une révision ou d'une mise en compatibilité du document d'urbanisme.

Dans ces contentieux, les opposants peuvent, tout d'abord, tenter de mettre en évidence, par la voie de l'exception d'illégalité, une irrégularité du PLU en vigueur. Il peut s'agir d'un vice de forme ou de procédure (sous réserve de la limitation temporelle posée à C.urb., art. L. 600-1). L'autorisation de carrière sera ainsi annulée en ce qu'elle est fondée sur un PLU illégal et que le document d'urbanisme antérieur n'est pas lui-même compatible avec le projet. Les tiers peuvent aussi soulever des irrégularités de fond, comme par exemple la méconnaissance des orientations du SCOT par le PLU.

L'un des principaux points de faiblesse est le rapport de présentation du PLU, surtout lorsqu'il doit être complété par l'évaluation environnementale. Celle-ci est, par exemple, obligatoire dès que la commune est couverte par une zone Natura 2000 (chose fréquente à chaque fois qu'il est question de carrières par définition situées dans des espaces naturels) et que le projet remet en cause des protections agricoles et environnementales (ce qui est, là encore, généralement le cas, les carrières n'étant pas exploitées en milieu urbain). On n'insistera jamais assez sur la qualité de ce rapport de présentation qui suppose une bonne analyse de l'état initial et des effets attendus du nouveau zonage. Le juge est très attentif à ce travail et considère l'étude insuffisante à chaque fois que celle-ci est prise à la légère, par faute de temps, de moyens ou tout simplement de sérieux dans l'analyse. Une illustration en est donnée par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy constatant l'absence d'analyse des conséquences d'un changement de zonage alors que celui-ci permettait l'extension de la surface exploitée pour l'extraction de matériaux et le passage des engins de transport. La Cour a notamment estimé que ces insuffisances

(1) À ce sujet, voir, CE, 6 avr. 2016, n° 381552, *Société Carrières Le-roux-Philippe*, comm. Hercé S., BDEI n° 63/2015, n° 2070



étaient d'autant plus regrettables que les modifications allaient à l'évidence conduire à une altération du paysage à court et moyen terme et à une modification des milieux pour la faune et la flore présentes sur les terrains concernés (CAA Nancy, 26 nov. 2015, n° 15NC00353, *Association Alsace Nature*).

Un autre sujet toujours d'actualité est celui du zonage approprié pour l'implantation des carrières. Dans une précédente chronique, l'arrêt *Société Descombes Père et Fils* de la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon, 18 oct. 2011, n° 09LY01538) avait été longuement commenté⁽²⁾. Cet arrêt avait, il est vrai, suscité un certain émoi dans la profession notamment par l'affirmation péremptoire selon laquelle « l'exploitation d'une carrière est, par nature, incompatible avec la vocation des zones A ». C'était notamment oublier que les carrières remblayées selon un plan de phasage peuvent précisément restituer des terres agricoles de qualité. Cette décision a, néanmoins, eu une vertu pédagogique en conduisant les communes et leurs cabinets d'urbanisme à appliquer un zonage complémentaire – très souvent oublié jusque là – venant se superposer au zonage de base. Ainsi, dans les zones A comme dans les zones N, les PLU peuvent-ils venir délimiter des secteurs spécifiques pris au titre de l'article R. 123-11 c) délimités « en raison de la richesse du sol et du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées ». Depuis l'adoption du nouveau Code de l'urbanisme, ces dispositions sont désormais contenues à l'article R. 151-34 2°. Dans ces secteurs, les carrières peuvent être parfaitement autorisées.

Dans un arrêt *M. et Mme Bassi* (CE, 23 oct. 2015 n° 14NT03026), la Cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la pertinence du recours à ce zonage spécifique et complémentaire au zonage de base du PLU. Ainsi : « considérant que si M. et Mme Bassi soutiennent que le classement des parcelles d'implantation du projet de carrière en zones A et N du plan local d'urbanisme de la commune de Descartes est entaché d'erreur de droit, il résulte de l'instruction que le plan local d'urbanisme révisé de la commune délimite, à l'intérieur des zones A et N, des secteurs destinés à l'exploitation de la carrière ; que le règlement des zones A et N autorise, à l'intérieur de ces seuls secteurs et sous certaines conditions, « l'activité de carrière », et les affouillements et exhaussement du sol liés à cette activité ; que, ce faisant, les auteurs de la révision simplifiée du plan local d'urbanisme ont entendu faire application des dispositions précitées de l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme ; que, dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'ouverture et l'exploitation de carrières ne peuvent légalement être autorisées dans des secteurs situés en zone agricole et en zone naturelle par le plan local d'urbanisme révisé ».

La Cour est même allée au-delà de cette solution en prenant l'exact contrepied de l'arrêt précité *Société Descombes Père et Fils*. Celle-ci a, en effet, relevé que « les carrières d'extraction doivent être regardées comme des secteurs à protéger en raison de leur potentiel économique au sens des dispositions précitées de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ». Ce faisant, la Cour a estimé que l'exploitation de carrières sur des terres agricoles

s'apparentait à une valorisation économique de celles-ci. Une telle solution va sans doute au-delà de la lettre de l'article R. 123-7 (Désormais, C. urb., art. R. 151-22) – le texte vise la valeur économique pour l'agriculture et non a priori une autre activité – mais elle présente le mérite de chercher à concilier des activités entre elles là où la Cour administrative d'appel de Lyon était restée très manichéenne dans son approche.

Enfin, le contentieux des carrières fournit aussi une occasion de s'interroger (à nouveau) sur l'opposabilité des SCOT. Il convient, à cet égard, de souligner que le lieu d'implantation des carrières est désormais très largement déterminé par les orientations des SCOT, ceux-ci ayant la possibilité de délimiter des zones protégées pour des motifs environnementaux (C. urb., L. 141-10).

La règle de principe demeure, néanmoins, que le SCOT n'est pas directement opposable à l'autorisation de carrière (et aux installations classées en général). Dans un arrêt *Commune de Mardié et autres*, la Cour administrative d'appel de Nantes a, toutefois, donné le sentiment de vouloir faire bouger les lignes (CAA Nantes, 11 mai 2015, n° 13NT01425). Dans cette affaire, un SCOT identifiait et imposait des coupures vertes, principalement pour assurer le maintien de la biodiversité. Le document d'orientations générales disposait que « ces coupures doivent être maintenues avec des vocations agricoles ou récréatives compatibles avec leur rôle écologique ». Manifestement, le PLU n'avait pas tenu compte de cette orientation et avait, au contraire, délimité un périmètre de carrière au droit d'une coupure verte identifiée par le SCOT pour être protégée. Constatant cet écart, la Cour a, tout d'abord, considéré, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme (désormais, C. urb., art. L. 131-4) imposant aux PLU d'être compatibles avec les SCOT « qu'une installation classée pour la protection de l'environnement ne peut être autorisée en application des dispositions d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu qu'à la condition que les dispositions de ce plan soient compatibles avec les orientations et les objectifs définis par le schéma de cohérence territoriale applicable au secteur concerné ». Puis, au terme de son analyse, la Cour a jugé que « par suite, [le] plan local d'urbanisme ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme, autoriser l'implantation, sur la zone en cause, de l'installation classée de la société Ligérienne Granulats ; qu'en conséquence, les requérantes sont fondées à soutenir qu'en accordant l'autorisation contestée, le préfet du Loiret a lui-même méconnu ces dispositions ».

Cette dernière formulation nous semble elle-même être entachée d'une erreur de droit. En effet, le préfet ne pouvait pas méconnaître les dispositions de l'article L. 122-1-15 puisque celles-ci ne lui sont pas opposables. Seule la compatibilité avec le PLU devait être vérifiée par le préfet. La solution retenue par la Cour prive, au surplus, l'autorisation d'une chance – certes modeste en pratique – d'être sauvée. Précisément, en écartant le PLU pour aussitôt établir un lien direct avec le SCOT, le juge omet d'examiner la compatibilité avec le document d'urbanisme précédent (remis en vigueur conformément à C. urb., art. L. 121-8, désormais C. urb., art. L. 600-12).

À la réflexion, il est possible que la Cour ait surtout voulu exiger du préfet qu'il examine lui-même la régularité du PLU au regard du SCOT et qu'il l'écarte si nécessaire. Une telle approche nous paraît cependant excessive car il n'appartient pas au préfet d'aller au-delà du contrôle formel de la compatibilité du projet avec le

(2) Hercé S., Rubrique de jurisprudence Urbanisme et environnement (Oct. 2011 – mars 2012), BDEI n° 39/2012, n° 1412

PLU. Si le préfet devait « auditer » le PLU, notamment par rapport aux orientations du SCOT, à chaque fois qu'il est saisi d'une demande d'autorisation, ce dernier ne manquerait pas d'interpréter des documents qui ne sont pourtant pas de sa compétence, et ce au-delà du principe de l'indépendance des législations. Le préfet dispose, au demeurant, de pouvoirs spécifiques pour vérifier en temps voulu – voire pour contester – les PLU incompatibles avec les SCOT (dispositif d'entrée en vigueur du PLU, déferé préfectoral). Ces actions sont menées en amont au moment de l'élaboration et de l'adoption du PLU. Il n'est ainsi plus temps de procéder à l'examen de la régularité du PLU par rapport au SCOT à l'occasion de l'instruction des autorisations d'exploiter.

Le débat reste, cependant, ouvert ainsi que l'illustre une autre décision dans laquelle, au contentieux, l'État a cherché à justifier le bien-fondé d'un refus d'autorisation de carrière par l'incompatibilité du projet avec le SCOT (CAA Douai, 7 avr. 2016, n° 14DA00173, *Société des carrières Stref*). La Cour a rappelé que l'administration ne devait pas se borner à faire état d'une telle incompatibilité directe mais qu'elle devait, au contraire, démontrer que le document d'urbanisme communal méconnaissait le SCOT. La question reste donc de savoir si cet examen est réservé à la seule phase contentieuse ou s'il s'agit d'une invitation faite aux services instructeurs d'étudier, à chaque dossier déposé, la régularité du PLU par rapport au SCOT.

II. LA QUESTION (RÉCURRENTÉ) DE L'OPPOSABILITÉ DU PLU DANS LE RÉGIME DE LA DÉCLARATION

En pratique, il est fréquent que les dossiers de déclaration déposés par les pétitionnaires donnent lieu à un contrôle par l'inspection des installations classées du respect du document d'urbanisme communal. Dans certaines régions, cette vérification est d'ailleurs de plus en plus systématique.

La règle de droit est pourtant bien établie. Le juge administratif considère que le préfet ne peut légalement refuser de délivrer un récépissé de déclaration en se fondant sur les dispositions du PLU (CAA Nancy, 13 févr. 2014, n° 13NC01753, *Société Locaci*). Cette position est constamment réaffirmée. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Marseille a-t-elle encore récemment considéré que « conformément au principe d'indépendance des législations, la circonstance que les installations n'auraient pas fait l'objet de la délivrance d'une autorisation de construire ou seraient implantées en violation des dispositions du plan local d'urbanisme de la commune de Biot applicables à de telles autorisations est par elle-même sans incidence sur la légalité du récépissé de déclaration » (CAA Marseille, 2 févr. 2016, n° 14MA03465, *Sarl Dépannages réparations transports*). De même, tout en instant sur l'aspect le cas échéant délictueux de travaux réalisés en contradiction avec la norme d'urbanisme, le Tribunal administratif de Lyon a jugé inopérant un tel moyen d'annulation du récépissé de déclaration : « considérant que si les dispositions de l'article L. 123-5 devenu L. 152-1 du code de l'urbanisme font obstacle à ce que l'exploitant d'une installation classée régulièrement déclarée puisse exercer son activité si celle-ci est proscrite par les dispositions du règlement du document d'urbanisme de la commune qui lui sont opposables, et l'exposent, le cas échéant, à des poursuites, ces dispositions ne sauraient fonder légalement un refus de délivrance par le préfet du récépissé de déclaration, dès lors que les conditions posées aux articles R. 512-47

et suivants du code de l'environnement propres à la procédure déclarative sont remplies par le pétitionnaire ; que ces mêmes dispositions n'ont en effet ni pour objet ni pour effet d'imposer au préfet le contrôle de la régularité de l'activité déclarée au regard d'autres dispositions que celles figurant dans le code de l'environnement, dans le cadre de ses pouvoirs relatifs à l'exercice de la police des installations classées » (TA Lyon, 3 mars 2016, n° 1301964, *Communes de Décines-Charpieu et de Vaulx-en-Velin*).



L'absence de vérification de la norme d'urbanisme au moment de la délivrance du récépissé de déclaration est, par ailleurs, confirmée par la mise en place de la procédure de déclaration dématérialisée.

Cette solution repose sur le principe de l'indépendance des législations. Dès lors que le Code de l'environnement ne prévoit pas comme condition à la délivrance du récépissé le respect de la norme d'urbanisme, cette question ne peut relever que de l'autorité du maire au moment de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Ce principe d'indépendance des législations s'applique aussi en sens inverse. Le maire ne peut refuser un permis au motif de la méconnaissance d'une disposition d'un arrêté ministériel. Ainsi, concernant les entrepôts : « considérant que la vérification du respect des prescriptions contenues dans les arrêtés ministériels pris en application de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ne s'impose pas à l'autorité délivrant des permis de construire, même lorsque ces prescriptions comportent des règles relatives à l'implantation de certaines constructions ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de règles de distance fixées par l'arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts frigorifiques relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 1511 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, est inopérant » (CAA Douai, 4 févr. 2016, n° 14DA00855, *Commune de Royaucourt*). Le non-respect d'une prescription d'un arrêté ministériel peut, en revanche, entrer en ligne de compte dans l'appréciation que le maire fait des effets du projet au titre de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme.

L'absence de vérification de la norme d'urbanisme au moment de la délivrance du récépissé de déclaration est, par ailleurs, confirmée par la mise en place de la procédure de déclaration dématérialisée. Celle-ci peut aujourd'hui être utilisée de façon facultative (déclaration par voie électronique sur le site <https://www.service-public.fr/>) et sera obligatoire au 31 décembre 2020 (cf. Arr. Min., 15 déc 2015, NOR: DEVP1530691A, *relatif à la dématérialisation de la déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement*). Pour les déclarations qui continuent d'être transmises par le biais d'un support papier, les pétitionnaires doivent utiliser le formulaire CERFA n° 15272. Très logiquement au vu de l'état du droit qui précède, ce dernier n'exige pas de fournir d'informations sur la norme d'urbanisme applicable. Tout au plus, lorsque l'installation nécessite un permis de construire, le déclarant s'engage-t-il à déposer sa demande de permis en même temps qu'il adresse sa déclaration conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du Code de l'environnement.

III. LA MODIFICATION DE LA NORME D'URBANISME APRÈS LA DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION : L'ÉVOLUTION CROISÉE DES TEXTES ET DE LA JURISPRUDENCE

Dans le cadre de la simplification du droit de l'environnement, une évolution était souhaitée concernant la date prise en compte pour l'opposabilité du document d'urbanisme. En effet, dans le régime de plein contentieux, le PLU peut évoluer défavorablement en cours de procédure et le juge est alors tenu d'appliquer la norme d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision. Une solution destinée à mieux sécuriser juridiquement les exploitants a donc consisté à figer la règle d'urbanisme à la date où l'autorisation d'exploiter est délivrée. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a entériné ce dispositif par voie d'amendement (L. préc., art. 143). Désormais, l'article L. 514-6 I du Code de l'environnement sur le juge de plein contentieux des installations classées dispose que « par exception, la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration ».

Cette formulation suscite plusieurs commentaires.

En premier lieu, comme rappelé plus haut, il s'agit d'éviter que l'instabilité de la norme (souvent modifiée à dessein) ne vienne remettre en cause des exploitations plusieurs années après la délivrance du titre. Ce point a été rappelé lors de la discussion du projet de texte au Parlement. Ainsi, d'après le député Jean-Luc Laurent de la commission des lois à l'Assemblée Nationale (débat sous l'amendement n° CS567) : « cet amendement vise à exclure l'opposabilité des normes d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance des autorisations. L'objectif est de limiter le risque de voir les opposants à un projet déjà autorisé obtenir la modification de documents d'urbanisme dans le but de rendre ce projet illégal au moment où le contentieux est appelé devant le juge ». Cette motivation rejoint très directement la proposition contenue dans le Rapport de Madame Delphine Hédary (*La réforme du contentieux administratif de l'environnement*, juin 2015) dans le cadre du groupe de travail sur le volet contentieux des travaux de modernisation du droit de l'environnement. Ce groupe a retenu à l'unanimité la proposition de geler les règles d'urbanisme et d'aménagement applicables à la date de délivrance de l'autorisation administrative.

En deuxième lieu, cette évolution textuelle s'est doublée d'une évolution jurisprudentielle intervenue de façon concomitante. En effet, dans un arrêt du 22 février 2016 (publié aux tables), le Conseil d'État a jugé qu'une évolution défavorable du PLU postérieurement à l'autorisation d'exploiter ne pouvait être opposée à l'exploitant. Cette solution repose sur une interprétation de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme (désormais, C. urb., art. L. 152-1) fondée sur l'intention du législateur. En rendant opposable le PLU aux installations classées, ce dernier a seulement voulu que le document d'urbanisme soit opposable aux autorisations délivrées après son adoption. Il en va ainsi de toutes les autorisations qui doivent se conformer au règlement du PLU. Un permis de construire déjà délivré ne pourrait, par exemple, être rendu irrégulier par le fait qu'une nouvelle norme d'urbanisme intervient par la suite. Cet alignement de l'autorisation d'exploiter sur le régime du

permis de construire apparaît d'autant plus indispensable compte tenu de la généralisation très prochaine du dispositif de l'autorisation unique. Plus particulièrement, d'après le Conseil d'État « le juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement, eu égard à son office, fait en principe application du plan local d'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle il statue ; qu'il résulte toutefois des dispositions précitées de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme que le plan local d'urbanisme est opposable aux seules autorisations d'ouverture d'installations classées accordées postérieurement à l'adoption du plan ; qu'il résulte de l'intention du législateur que lorsque, postérieurement à la délivrance d'une autorisation d'ouverture, les prescriptions du plan évoluent dans un sens défavorable au projet, elles ne sont pas opposables à l'arrêté autorisant l'exploitation de l'installation classée » (CE, 22 févr. 2016, n° 367901, Société Entreprise routière du grand sud).



Cet alignement de l'autorisation d'exploiter sur le régime du permis de construire apparaît d'autant plus indispensable compte tenu de la généralisation très prochaine du dispositif de l'autorisation unique.

En dernier lieu, la nouvelle rédaction de l'article L. 514-6 I du Code de l'environnement est d'apparence très large, et ce à deux niveaux.

D'une part, ce texte envisage la compatibilité du projet avec le SCOT. Cette opposabilité peut surprendre au regard de la jurisprudence rappelée plus haut (cf. point I.), même si on perçoit bien, à la lecture des dernières décisions rendues, que celle-ci pourrait évoluer.

D'autre part, l'article L. 514-6 I fait mention d'une compatibilité « appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration ». Pour l'autorisation et l'enregistrement, il existe bien une opposabilité du PLU. En revanche, comme exposé au point II ci-dessus, la compatibilité avec le PLU n'a pas à être étendue lors de la délivrance du récépissé de déclaration. Il en résulte une interrogation, dont la doctrine avisée se fait l'écho (Gillig D., *Installations classées et droit de l'urbanisme : la fin du principe d'indépendance des législations ?*, Construction-Urbanisme n° 2, févr. 2016), sur le point de savoir si le nouveau texte n'est pas venu modifier l'état du droit.

Il est, tout d'abord, certain que la disposition rajoutée à l'article L. 514-6 I n'a pas eu pour objet d'introduire un nouveau rapport de compatibilité. Il s'agit sans doute d'une maladresse rédactionnelle liée à la présentation du projet d'amendement dans une fenêtre de tir précipitée. Pour autant, le texte étant ce qu'il est, l'adoption de la nouvelle disposition a-t-elle eu pour effet de soumettre désormais les ICPE déclarées à un examen de compatibilité au PLU ? Plusieurs motifs conduisent à répondre par la négative. D'emblée, il est toujours nécessaire d'interpréter une disposition par rapport à la place qu'elle occupe dans le code. L'article L. 514-6 I du code de l'environnement figure, au sein du Titre consacré aux installations classées, dans un chapitre IV intitulé « contrôle et contentieux des installations classées ». Ce chapitre ne porte que sur le contrôle administratif des installations en fonctionnement et les aspects contentieux (conditions pour les recours, pouvoirs du juge). Il ne serait pas cohérent qu'une règle de fond tenant au respect de la norme d'urbanisme

figure dans ce chapitre. Ensuite, comme exposé plus haut, le ministère de l'écologie n'a considéré aucune modification de l'état du droit et a, au contraire, édicté un formulaire dans le cadre de la simplification qui confirme l'absence d'examen du PLU lors de l'instruction du dossier de déclaration. Enfin, dans les premières décisions rendues sur le fondement des dispositions de l'article L. 514-6 I complété, le juge semble se concentrer sur l'objet même du texte qui est de figer la règle à la date de délivrance du titre (CAA Douai, 7 avr. 2016, n° 14DA00173, *Carrières Stref*).

IV. LE CONTENTIEUX DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES (PPRT)

Les PPRT ne sont approuvés qu'après une longue procédure d'élaboration génératrice de vices de procédure. Dans la précédente rubrique⁽³⁾, nous mentionnons un jugement du Tribunal administratif d'Orléans annulant un PPRT en raison du non-respect des modalités de concertation préalable (TA Orléans, 10 févr. 2015, n° 1400693, *Association des Riverains et Usagers de Stockage Souterrain de Gaz Touraine*). Depuis, sous l'effet de la jurisprudence *Danthony*, on constate un assouplissement de la jurisprudence, surtout pour les PLU (cf. TA Cergy-Pontoise, 5 avr. 2016, n° 1405784, *Association Le Collectif de la Ronce*; cf. *Hercé S.*, *Le PLU*, Le Moniteur, 2nde éd., oct. 2015, p. 214). En appel, la Cour administrative d'appel de Nantes a, toutefois, confirmé la décision des premiers juges en insistant surtout sur le fait que les modalités de la concertation n'avaient pas été assez bien définies par le préfet. Ainsi : « l'application de l'article L. 300-2 précité du code de l'urbanisme implique nécessairement que l'autorité chargée d'élaborer le document d'urbanisme objet de la concertation définisse avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles se déroule cette concertation auprès du public ; que, dès lors, et à supposer même que l'élaboration d'un PPRT figure au nombre des documents d'urbanisme et des opérations mentionnées au paragraphe IV de cet article, les préfets d'Indre-et-Loire et du Loir-et-Cher ont, en prévoyant l'organisation « le cas échéant » d'une réunion publique sans définir les conditions dans lesquelles il apparaîtrait nécessaire d'organiser une telle réunion, méconnu les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et ont donc entaché d'illégalité l'arrêté des 19 et 24 décembre 2013 » (CAA Nantes, 15 avr. 2016, n° 15NT01185, *Ministère de l'écologie*).

Le contentieux récent permet aussi de clarifier le statut de la documentation à partir de laquelle l'administration élabore les PPRT. Dans un arrêt *Société Raffinerie de Strasbourg*, la Cour administrative d'appel de Nancy vient par exemple de rappeler l'absence de valeur réglementaire du guide d'élaboration des PPRT. Précisément : « le guide méthodologique dont la société Raffinerie de Strasbourg se prévaut, s'il indique les hypothèses dans lesquelles des zones 'r' peuvent être instituées ainsi que des cas où certaines constructions nouvelles et infrastructures de transport sont possibles en zone bleu foncé, ne présente en effet aucun caractère réglementaire » (CAA Nancy, 10 mars 2016, n° 15NC00267, *Société Raffinerie de Strasbourg*). Cette décision est sans surprise au re-

gard de la jurisprudence, mais génère en même temps un déséquilibre structurel. Lorsque l'administration entend se fonder sur un guide technique pour prendre une décision, il est quasiment impossible pour l'exploitant de s'y opposer. Le guide fait, en effet, office de référentiel et jouit d'une légitimité qui le rend incontournable en pratique. Mais, à l'inverse, lorsque cette même administration refuse d'appliquer la doctrine qu'elle s'est elle-même fixée, les exploitants peinent devant le juge à la rendre opposable par défaut précisément de caractère réglementaire.

Enfin, le contentieux des PPRT a fourni l'occasion au Conseil d'État de rendre un avis dont la portée va bien au-delà du seul sujet des PPRT et qui concerne les décisions de dispense de réalisation d'une évaluation environnementale.

En effet, pour les évaluations environnementales comme pour les études d'impact, le code de l'environnement fixe des seuils de réalisation automatique de ces études et des seuils dans lesquels l'étude concernée ne doit être réalisée que si elle est imposée par l'autorité environnementale (Ae) à l'issue d'une procédure dite de « cas par cas ». Pour les PPRT, l'article R. 122-17 II du Code de l'environnement impose cette dernière procédure.

Au contentieux, une question s'est posée de savoir si la décision de dispense d'étude d'impact pouvait être contestée et à quel moment. En effet, lorsque l'Ae impose l'étude, un texte prévoit expressément que la décision fait grief au pétitionnaire et qu'il peut la contester, après avoir toutefois exercé un recours administratif obligatoire (C. env., art. R. 122-3 pour l'étude d'impact et C. env., art. R. 122-18 pour l'évaluation environnementale). En revanche, en ce qui concerne la dispense d'étude, aucun texte ne mentionne les conditions d'un recours. Cette situation aboutit à des décisions contradictoires. À titre d'exemple, pour la Cour administrative d'appel de Douai : « considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que la décision par laquelle l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement dispense d'étude d'impact un projet qui relève d'un examen au cas par cas ne constitue pas une simple mesure préparatoire à la décision susceptible d'être prise à l'issue de la procédure mais peut, avant le terme de celle-ci, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir directement porté devant la juridiction administrative » (CAA Douai, 15 oct. 2015, n° 14DA01578, *Association ROSO*). Une telle décision avait l'inconvénient de générer un second front de contentieux, qui plus est déclenché avant même l'obtention de l'autorisation sollicitée. En pratique, on imagine bien l'effet perturbateur et paralysant d'un tel contentieux pour la suite de la demande d'autorisation et plus généralement du projet.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a finalement opté pour une solution radicalement inverse dans un avis sollicité par le Tribunal administratif de Melun sur le fondement de l'article L. 113-1 du Code de justice administrative (renvoi pour question de droit nouvelle). Le contentieux portait sur la légalité d'un PPRT. Mais la solution rendue par le Conseil d'État aux conclusions de M. Xavier de Lesquen est générale et peut s'appliquer à l'ensemble des dispenses d'étude décidées par l'Ae dans le cadre du cas par cas. Précisément, d'après la Haute Assemblée : « si la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale est, en vertu du IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement précité, un acte faisant grief susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir après exercice d'un recours administratif préalable, tel n'est pas le

(3) *Hercé S.*, Rubrique de jurisprudence Urbanisme et environnement, Nov. 2014 – Avr. 2015, BDEI n° 57 / 2015, n° 1924



cas de l'acte par lequel l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement décide de dispenser d'évaluation environnementale un plan, schéma, programme ou autre document de planification mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'environnement. Un tel acte a le caractère d'une mesure préparatoire à l'élaboration de ce plan, schéma, programme ou document, insusceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir, eu égard tant à son objet qu'aux règles particulières prévues au IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement pour contester la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale. La décision de dispense d'évaluation environnementale pourra, en revanche, être contestée à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le plan, schéma, programme ou document » (CE, avis, 6 avr. 2016, n° 395916). Ainsi, la dispense d'évaluation ne peut-elle être contestée dans le cadre d'un recours spécifique. Le débat sur la régularité de la dispense pourra, en revanche, resurgir dans le contentieux introduit contre le document de planification ou

l'autorisation en tant que moyen d'annulation de l'acte. Il est, en effet, difficile de priver les tiers d'une discussion juridique sur la pertinence de la dispense, et ce d'autant que celle-ci emporte des conséquences importantes pour la suite de la procédure. Il appartiendra, de ce point de vue, aux maîtres d'ouvrage de rédiger avec grand soin le formulaire de cas par cas. C'est, en effet, à partir des informations qui sont données dans ce formulaire que l'Ae peut rendre une décision de dispense éclairée et par conséquent suffisamment robuste devant le juge.

En tout état de cause, ce dernier avis rendu se situe clairement dans la lignée de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État qui tend à juguler les possibilités de contestation et d'annulation lorsqu'elles apparaissent excessives. Au vu de la complexité actuelle du droit, cette approche est salvatrice et indispensable pour envisager de conduire des projets dans des délais raisonnables et avec une visibilité suffisante. ■