

Quel est le contrôle exercé par le juge administratif sur le refus de déclarer un projet d'intérêt général ?

Projet d'intérêt général ■ Refus de déclarer un projet d'intérêt général ■ Contrôle juridictionnel ■ Contrôle restreint ■ Oui.

CE (6/1 SSR) 7 février 2007, *Société Sagace, Société méditerranéenne de nettoyage*, req. n° 287252 – M. Senghor, Rapp. – M. Aguila, C. du G. – SCP Célice, Blancpain, Soltner, Av.

➤ Décision qui sera mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Résumé

Le juge administratif exerce un contrôle restreint sur le refus de qualifier un projet de projet d'intérêt général.

Conclusions

YANN AGUILA, commissaire du gouvernement

Les sociétés Sagace et Société méditerranéenne de nettoyage, agissant au nom de leur filiale commune en formation, la société Socatru, ont saisi le préfet des Pyrénées-Orientales d'une demande d'autorisation d'exploitation d'un centre de stockage de déchets ultimes sur l'emplacement d'une ancienne carrière située dans la commune de Saint-Jean-Pla-de-Corts.

Dans une première phase, l'instruction de la demande a fait l'objet d'un sursis à statuer, par une décision expresse du préfet, le 11 avril 2003, dans l'attente d'une révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, révision nécessaire pour autoriser cette implantation. Le préfet se fondait ainsi sur l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme, qui permet de surseoir à statuer sur certaines demandes.

Finalement, le PLU n'étant toujours pas révisé, le 29 juillet 2005, le préfet a pris un arrêté refusant d'autoriser la création et l'exploitation du centre de stockage de déchets ultimes. C'est cet arrêté que les sociétés ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler. Elles ont accompagné leur recours d'une demande de suspension, rejetée par une ordonnance du juge des référés en date du 3 novembre 2005 pour défaut de

moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté. C'est l'ordonnance attaquée devant vous.

Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'ordonnance ne vous retiendra pas : celle-ci vise bien les moyens soulevés.

À titre principal, les moyens du pourvoi consistent à soutenir que le juge a commis une erreur de droit en ne retenant pas comme sérieux deux moyens dirigés contre l'arrêté préfectoral.

Sursis à statuer

Le premier moyen reproche à l'arrêté préfectoral d'avoir statué sur la demande d'autorisation, au lieu de prolonger le sursis à statuer dans l'attente de la révision du PLU. De fait, les sociétés avaient expressément demandé au préfet, par courrier, de prolonger le sursis à statuer. Le préfet a refusé expressément, à deux reprises, le 17 janvier, puis le 29 mars 2005. Puis, par la décision attaquée, le 29 juillet 2005, il a refusé l'autorisation. Accueillir le moyen de la requérante supposerait de franchir plusieurs obstacles. D'abord, il faudrait faire l'effort d'admettre que la

dernière décision, celle qui refuse l'autorisation, incorpore les précédentes, celles qui refusent de surseoir à statuer. Ensuite, il faudrait suivre les requérantes lorsqu'elles soutiennent que le refus de surseoir à statuer est fondé sur une erreur de droit. Le préfet avait refusé de renouveler le sursis au motif que l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme ne permet qu'un sursis de deux ans au maximum. Or, soutiennent les requérantes, cet article n'est pas applicable aux autorisations d'installations classées. Mais contrairement à ce qu'elles soutiennent, le régime des articles L. 111-7 et L. 111-8 est très probablement applicable à ces autorisations. Telle était votre jurisprudence sur la base des anciens textes du code de l'urbanisme qui prévoient expressément l'application de cette procédure de sursis aux installations classées¹. La nouvelle rédaction de l'article L. 111-7 confirme plutôt cette solution, puisque le texte se réfère aux « travaux, constructions ou installations ». Quoi qu'il en soit, dans le cadre d'une procédure de référés, le juge n'a pas commis d'erreur de droit en ne regardant pas ce moyen comme suffisant à jeter un doute sérieux.

Qualification de projet d'intérêt général

Le second moyen critique l'arrêté en tant qu'il statue sur la demande de qualification d'un projet d'intérêt général.

Des précisions s'imposent : la notion de « projet d'intérêt général » est prévue notamment aux articles L. 121-2

et L. 123-14 du code de l'urbanisme. L'intérêt de la qualification d'un équipement de « projet d'intérêt général » est de permettre au préfet de contraindre la commune à modifier son PLU pour y inscrire ce projet.

Là encore, les sociétés avaient demandé au préfet de qualifier leur projet de projet d'intérêt général, ce qu'il a refusé par plusieurs courriers, notamment du 14 mars et du 9 juin 2005. À nouveau, pour accueillir le moyen, il faudrait d'abord faire l'effort d'admettre que l'arrêté du 29 juillet incorpore les décisions précédentes. Ensuite, il faudrait retenir l'un des deux moyens soulevés contre cette décision : mais, d'une part, une décision refusant la qualification de programme d'intérêt général n'a probablement pas à être motivée (même si la question n'est pas encore tranchée à notre connaissance), dès lors qu'elle s'apparente davantage à un acte de procédure qu'à une décision individuelle ; d'autre part, sur le fond, le point de savoir si le centre de stockage constitue ou non un projet d'intérêt général nous paraît trop complexe pour pouvoir être censuré au stade du juge des référés, qui est le juge de l'évidence. Même au fond, on peut d'ailleurs penser que le refus de qualifier un projet d'intérêt général relèverait sans doute d'un simple contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation, à l'instar du refus d'engager une procédure d'expropriation².

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête. ■

¹ CE S. 20 mai 1966, *Dhiser* : Rec., p. 342.

² 20 mars 1991, *Commune du Port* : Rec., p. 95.

Décision

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 18 novembre et 2 décembre 2005, présentés pour la société Sagace [...] et pour la Société méditerranéenne de nettoyage [...] ; la société Sagace et la Société méditerranéenne de nettoyage demandant au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'ordonnance du 3 novembre 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 juillet 2005 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a, d'une part, refusé d'autoriser la société Socatru à créer et exploiter un centre de stockage de déchets ultimes à Saint-Jean-Pla-de-Corts et, d'autre part, refusé de qualifier cette création de projet d'intérêt général ;

2°) statuant en référé en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de prononcer la suspension de cet arrêté ;

[...]

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative,*

même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. » ;

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

Considérant qu'après avoir visé les mémoires produits, analysé de façon suffisante les moyens invoqués devant lui et cité les dispositions en application desquelles il a statué, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a suffisamment motivé le rejet de la demande de la société Sagace et de la Société méditerranéenne de nettoyage présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative en se bornant à relever que, en l'état de l'instruction, aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées ;

Sur le bien-fondé de l'ordonnance attaquée :

En ce qui concerne le refus d'autoriser la société Socatru à créer et exploiter un centre de stockage de déchets ultimes à Saint-Jean-Pla-de-Corts :

Considérant que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté préfectoral refusant l'autorisation d'installer et d'exploiter un centre de stockage de déchets ultimes à Saint-Jean-Pla-de-Corts, le moyen tiré de ce que ce refus était illégalement fondé sur l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, dont le préfet aurait estimé à tort qu'il s'appliquait aux demandes d'autorisation d'ouverture d'un établissement classé régies par l'article L. 512-1 du code de l'environnement ;

En ce qui concerne le refus de qualifier de projet d'intérêt général la création du centre de stockage de déchets ultimes :

Considérant que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, en tant qu'elle comporte le refus du préfet des Pyrénées-Orientales de

qualifier de projet d'intérêt général au sens de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme la création du centre de stockage de déchets ultimes, le moyen tiré de ce que cette décision ne serait pas motivée, en méconnaissance des prescriptions des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Considérant que le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle restreint sur l'appréciation portée par le préfet lorsqu'il refuse de qualifier une opération de « projet d'intérêt général » au sens de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme ; que, dans ces conditions, en estimant que le moyen tiré de ce que le préfet aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de reconnaître que la création du centre de stockage constituait un projet d'intérêt général n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cette décision, le juge des référés n'a pas davantage commis d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Sagace et la Société méditerranéenne de nettoyage ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société Sagace et de la Société méditerranéenne de nettoyage est rejetée.

[...] ■

Observations

Projet d'intérêt général et installations classées

Le droit de l'urbanisme et le droit des installations classées entretiennent traditionnellement des relations complexes, partagées entre ignorance et interaction ³.

Certes, sur le fond, l'adoption des textes récents est de nature à favoriser une plus grande complicité entre ces deux polices appelées, de plus en plus, à poursuivre des objectifs communs.

À titre d'exemple, du côté des installations classées, la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs ⁴ a opéré un rapprochement très net dans deux domaines précis.

D'une part, la loi « risques » a donné naissance aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui devront, dans les mois à venir, être institués par le préfet autour des installations industrielles les plus dangereuses. Ces plans, valant servitude d'utilité publique, s'imposeront aux utilisateurs du sol dans le voisinage des sites indus-

triels et comporteront des mesures de déconstruction du bâti existant qui s'inscriront, le cas échéant, dans de nouveaux projets d'aménagement mieux adaptés à la réalité des risques. Par ce nouvel instrument, il s'agit, en définitive, de réconcilier l'activité industrielle et l'environnement urbain en mettant fin au phénomène d'ignorance réciproque qui avait conduit à bâtir sans tenir compte des risques.

D'autre part, la loi du 30 juillet 2003 a apporté de profondes modifications au régime juridique des sites et sols pollués conduisant à une nouvelle répartition des compétences entre le préfet et le maire. Désormais, le préfet pourra seulement être chargé de contrôler la dépollution des anciens sites pour un « usage industriel », alors que le maire devra, à travers sa compétence d'urbanisme, s'assurer que les projets de renouvellement urbain (notamment la réalisation d'équipements sensibles et d'ensembles d'habitations sur les anciennes friches industrielles) s'accompagneront bien des mesures de dépollution complémentaires adaptées ⁵. Initialement du ressort de la seule police des installations classées, la remise

³ J.-P. Boivin, « Les installations classées », *Le Moniteur*, coll. « Analyse Juridique », 2^e éd., mars 2003, p. 91 et s.

⁴ Pour un commentaire de la loi « risques », cf. J.-P. Boivin et S. Hercé, *AJDA* n° 33/2003, p. 1765 et s.

⁵ S. Hercé et A. Souchon, « Nouvelles obligations pour les communes », *Le Moniteur*, 27 avril 2007, p. 108.

en état des anciens sites industriels apparaît, ainsi, aujourd'hui comme étant pleinement intégrée à la politique d'aménagement des communes.

De la même manière, du côté de l'urbanisme, les textes et la jurisprudence font en sorte que l'environnement soit mieux pris en compte, avec des conséquences très immédiates sur la relation entre le droit de l'urbanisme et le droit des installations classées.

Ainsi, l'obligation de réaliser une évaluation environnementale issue de la transposition de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement constitue-t-elle une étape importante dans la mesure où elle doit inciter les communes à mieux examiner les impacts de leur planification, y compris – et surtout – lorsque cette dernière rend possible l'implantation d'installations classées génératrices de nuisances (installations de déchets, station d'épuration, plate-forme logistique, etc.).

En dépit du principe de l'indépendance des législations, le juge administratif a, pour sa part, également œuvré pour une plus grande prise en compte de la réglementation sur les installations classées dans les décisions d'urbanisme. Pour l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, il a, ainsi, été admis que le maire pouvait, à l'occasion de la délivrance des permis de construire, se fonder expressément ou implicitement sur les normes applicables aux installations classées et sur les éléments des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter⁶. Par ailleurs, il convient également de rappeler que le dossier de permis de construire d'une installation classée soumise à autorisation doit, sous peine d'annulation, comporter une étude d'impact⁷.

Depuis peu, les rapprochements ci-dessus évoqués et les interactions de plus en plus nettes entre les deux polices trouvent une traduction concrète au plan institutionnel. En effet, et sans que l'on puisse encore, à cette date, en mesurer toute la portée sur le plan réglementaire ou organisationnel, l'environnement et l'aménagement sont désormais entre les mains du même ministère, à savoir le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

⁶ CE 17 février 1997, *Commune de Vourles*, req. n° 140357 ; CE 20 mars 2000, *Société Carrefour France*, req. n° 191418.

⁷ CE 15 janvier 1999, *SA Omya*, req. n° 181652.

Mais, en dépit des bonnes intentions ci-dessus exprimées, il reste, de manière nécessaire, un point de friction entre les polices de l'urbanisme et des installations classées du fait de la séparation des compétences entre les communes (urbanisme), d'une part, et l'État (installations classées), d'autre part.

En effet, si le préfet est seul compétent pour délivrer les autorisations d'exploiter, il ne peut, conformément à l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, régulièrement délivrer de telles autorisations que si le projet d'installation classée est compatible avec le plan local d'urbanisme édicté par les communes⁸.

Or, la jurisprudence reconnaît traditionnellement aux auteurs d'un PLU le pouvoir de fixer librement, pour des considérations urbanistiques, les conditions d'implantation des installations classées. Cette démarche peut avoir un caractère prédictif, traduisant ainsi une vision à long terme de l'articulation des activités sur l'ensemble du territoire communal ou avoir, à l'inverse, une visée plus immédiatement incitative, cherchant à influencer directement sur des situations existantes. Dans ce contexte, la commune pourra souhaiter bannir partiellement ou totalement les installations classées⁹ ou, au contraire, en favoriser l'accueil¹⁰.

Pour certaines installations à risques et polluantes, ou pour lesquelles on constate un syndrome *Nimby* (« *Not in my back yard* »), la décision de la commune d'interdire les installations classées peut être à l'origine d'une situation de blocage préjudiciable à l'intérêt général, en particulier lorsque les installations ont une fonction économique importante ou lorsqu'elles concourent très directement à un service public (celui de l'élimination des déchets ménagers et assimilés notamment).

C'est dans ce contexte que la question a été posée de savoir si le préfet pouvait recourir au projet d'intérêt général (PIG) en vue de contraindre la commune à adapter son document d'urbanisme.

Dans son arrêt *Société Sagace* du 7 février 2007 mentionné aux tables du Lebon, le Conseil d'État

⁸ La question de savoir si l'installation classée doit également être compatible avec le SCOT n'a pas encore été tranchée par le Conseil d'État. Les décisions connues sont, pour le moment, contradictoires : comparer ainsi CAA Nancy 3 juin 2004, *Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-lès-Remiremont*, req. n° 98NC01096 et TA Lille 20 octobre 1998, *Association Opale environnement c/ Préfet du Pas-de-Calais*, req. n° 96-1801.

⁹ CE 30 juillet 1997, *Société Carrière 113*, req. n° 119897.

¹⁰ CE 23 novembre 1994, *M. et Mme Gallese*, req. n° 118564 ; CE 7 février 1986, *M. Colombet*, req. n° 36746.

apporte un double éclairage sur ce point. D'une part, la Haute Assemblée confirme, de manière implicite mais nécessaire, qu'un projet de création d'une installation classée peut être qualifié de PIG (I). D'autre part, l'arrêt *Société Sagace* reconnaît que le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire, sous le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, pour instituer le PIG (II).

I. Le PIG, solution pour permettre la création d'une installation classée concourant à l'intérêt général

Dans l'affaire *Société Sagace*, le préfet des Pyrénées-Orientales a été saisi par un opérateur privé d'une demande d'autorisation d'exploiter un centre de stockage de déchets ultimes. Le projet étant incompatible avec le PLU de la commune de Saint-Jean-Pla-de-Corts, le préfet a, dans un premier temps, pris une décision de sursis à statuer en se fondant sur les dispositions de l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme¹¹. Puis, le PLU n'étant toujours pas révisé à l'expiration du délai de deux ans du sursis à statuer, le préfet a finalement décidé de rejeter la demande d'autorisation d'exploiter et a, dans le même temps, refusé de qualifier la création du nouveau centre de « projet d'intérêt général ». Le pétitionnaire a alors saisi le tribunal administratif de Montpellier en vue d'obtenir l'annulation de ces deux refus, ainsi que leur suspension immédiate. Le tribunal a rejeté la demande de suspension par une ordonnance du 3 novembre 2005, laquelle a, ensuite, été attaquée par la société Sagace.

Dans sa décision rendue le 7 février 2007, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi en cassation au motif que le juge des référés n'avait pas commis d'erreur de droit en exerçant un contrôle restreint sur la décision de ne pas instituer le PIG.

Au-delà même de la question liée au niveau de contrôle opéré par le juge sur la décision du préfet¹², il est surtout intéressant de constater que la

Haute Assemblée a implicitement reconnu¹³ qu'un PIG pouvait effectivement être institué pour permettre l'ouverture d'une installation classée.

Jusqu'alors, le PIG avait déjà beaucoup servi la cause des installations classées, mais pour d'autres raisons que la création d'un nouveau site. Le Conseil d'État a, tout d'abord, reconnu (bien avant la création des plans de prévention des risques technologiques) la possibilité de recourir au PIG pour l'institution de périmètres d'isolement autour d'installations à risques technologiques¹⁴. Dans le droit fil de cette solution, des périmètres d'isolement ont été validés concernant des restrictions d'usage en raison de la pollution des sols liée au fonctionnement d'une installation classée¹⁵.

Pour sa part, la question de savoir si le PIG peut également porter sur un projet de création d'une installation classée suppose de vérifier que les conditions exigées par l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme, telles qu'explicitées par la circulaire ministérielle du 27 juin 1985¹⁶ sont réunies. Le projet doit, tout d'abord, concerner des ouvrages clairement identifiés ou des travaux à réaliser. La circulaire précise que le projet doit avoir un minimum de consistance et être suffisamment précis. Il ne doit pas s'agir d'une simple intention ou d'une première hypothèse. Par ailleurs, les travaux ou ouvrages doivent viser l'une des destinations énumérées au 1° de l'article R. 121-3, à savoir notamment une opération d'aménagement ou d'équipement, le fonctionnement d'un service public ou la prévention des risques. Enfin, le projet objet du PIG doit présenter un caractère d'utilité publique. Le respect de cette exigence est vérifié en faisant application de la technique du bilan « coût-avantage », au sens de la jurisprudence du Conseil d'État du 28 mars 1971, *Ville Nouvelle Est*¹⁷. Au titre des inconvénients qui peuvent, le cas échéant, conduire le juge à ne pas retenir la qualification d'utilité publique d'un PIG, figurent, notamment, le coût financier de l'opération (mobilisation de fonds publics), l'atteinte à la propriété privée, ainsi que les désagréments

¹¹ Le préfet ayant été, en l'espèce, saisi d'une demande d'autorisation d'exploiter, il apparaît surprenant, compte tenu du principe de l'indépendance des législations, que ce dernier ait pu utiliser le sursis du code de l'urbanisme et non celui propre à la procédure installations classées (article 11 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977). Il s'agit ici d'un nouveau cas de confusion entre les deux polices que le Conseil d'État n'a, toutefois, pas entendu censurer dans sa décision. Ce dernier a, en effet, considéré que le juge des référés n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant que le moyen tiré de la confusion des polices n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du refus.

¹² Cf. ci-après point II.

¹³ Pour un unique précédent, lui-même très implicite : CE 28 juillet 1995, *SA Plâtres Lambert Productions* : AJDA 1995, p. 758.

¹⁴ CE 3 février 1992, *Commune de Soulom* : RJE 1992, p. 385.

¹⁵ À propos de l'ancien site Metaleurop : CAA Douai 18 décembre 2003, *SIVOM des communes de Courcelles-lès-Lens et autres*, req. n° 01DA00732.

¹⁶ JO 3 août 1985.

¹⁷ AJDA 1971, p. 405, concl. G. Braibant. Pour la mise en œuvre aux PIG, cf. CE 30 octobre 1992, *Association de sauvegarde du site Alma Champ de mars* : Rec., p. 384 ; AJDA 1992, p. 821, concl. Lamy, note Y. Jégouzo.

d'ordre social, économique et environnemental que le projet est susceptible d'induire.

Ces conditions peuvent aisément être respectées en ce qui concerne les projets d'installations classées concourant à l'intérêt général (installations de déchets, carrières, etc.). La plupart du temps, il s'agit, en effet, de projets très précisément identifiés (notamment au travers du dossier de demande d'autorisation d'exploiter), qui constituent des projets d'aménagement ou d'équipement¹⁸ et dont l'utilité publique peut être démontrée.

De ce fait, plusieurs décisions ont, par le passé, déjà validé le recours au PIG, que ce soit pour la création de carrières¹⁹ ou pour l'aménagement de dépôts pétroliers²⁰.

Dans la décision *Société Sagace*, le Conseil d'État a implicitement conforté ce courant jurisprudentiel et il convient, à présent, d'admettre que toutes les installations classées participant à l'intérêt général peuvent effectivement donner lieu à un PIG (y compris lorsque la demande émane d'un opérateur privé), à la condition bien entendu de respecter les termes de l'article R. 121-3 ci-dessus et de s'assurer que le projet présente concrètement un caractère d'utilité publique.

Une autre question demeure, toutefois, de savoir si le préfet peut, dans certains cas, être tenu d'adopter un projet d'intérêt général pour l'ouverture d'une installation classée.

II. Le pouvoir d'appréciation du préfet dans l'institution du PIG

Dans son arrêt rendu le 7 février 2007, la Haute Assemblée considère que « le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle restreint sur l'appréciation portée par le préfet lorsqu'il refuse de qualifier une opération de "projet d'intérêt général" au sens de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme ; que, dans ces conditions, en estimant que le moyen tiré de ce que le préfet aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de reconnaître que la

création du centre de stockage constituait un projet d'intérêt général n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cette décision, le juge des référés n'a pas davantage commis d'erreur de droit ».

Ainsi exposée, la solution apparaît particulièrement nette : saisi d'une demande d'institution d'un projet d'intérêt général, le préfet est libre, sous réserve du simple contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation, de donner ou de ne pas donner suite à la demande qui lui est adressée par le pétitionnaire.

Au fond, cette solution ne constitue pas véritablement une surprise. Ainsi que le souligne le commissaire du gouvernement Yann Aguila dans ses conclusions, il s'agit, ni plus ni moins, de transposer au PIG la jurisprudence concernant les refus d'engager des procédures d'expropriation²¹. L'assimilation pouvait d'autant mieux s'opérer que le PIG porte, comme l'expropriation, sur une opération d'intérêt général dont la légalité doit, de la même manière, être appréciée au travers du bilan « coût-avantage ».

Deux autres motifs pouvaient également justifier le contrôle restreint sur la décision d'instituer un PIG. D'une part, il convient de relever que l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme prévoit que le PIG « peut » être institué, ce qui laisse nécessairement une marge de manœuvre au préfet. D'autre part, la reconnaissance d'un PIG étant déjà soumise à un contrôle normal²², il était assez logique (au regard du contrôle asymétrique que l'on connaît en matière de permis de construire) que le refus de PIG soit, de son côté, soumis à un contrôle restreint.

Il n'en reste pas moins que la spécificité des installations classées pourrait, dans certains cas, justifier l'existence d'un contrôle plus étroit du juge administratif sur la décision du préfet. Deux cas de figure peuvent, à cet égard, être mentionnés.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'aux termes des dispositions des articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme, la procédure d'édiction du PIG doit s'opérer en deux étapes. De manière alternative, le projet doit, tout d'abord, être inscrit dans un document de planification en vigueur ou avoir fait l'objet d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet et

¹⁸ Sur la notion d'équipement, v. concl. Yann Aguila sur l'arrêt CE 23 novembre 2005, *Ville de Nice, SA Nissarenas* : BJD 1/2006, p. 21. Pour la qualification d'équipement d'un inclinéateur : CE 23 décembre 1988, *Association de défense de la région de Miramont*, req. n° 82863.

¹⁹ TA Nice 5 mai 1998, *Association équilibre et autre c/ Préfet des Alpes-Maritimes*, req. n° 96-2857 : BJD 4/1998, p. 259 ; CAA Paris 16 mars 2000, *Association vigilance environnement, M. Nivault, Mme Bonnefond*, req. n° 97PA03595.

²⁰ TA Nice 18 novembre 1993, *SCI Simian* : D. 1994 somm., p. 98, note H. Charles.

²¹ CE 20 mars 1991, *Commune du Port*, req. n° 98963 ; CE 4 mai 1984, *Commune des Aubiers* : D.S. 1985, I.R., p. 411, note P. Bon.

²² CE 8 octobre 2001, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport Lyon Satolas (ACENAS)*, req. n° 215736.

mise à disposition du public. Ensuite, le projet doit être qualifié de PIG par arrêté préfectoral en vue de sa prise en compte par la commune (ou, à défaut, par le préfet) dans le document d'urbanisme communal.

Lorsque le projet n'est pas déjà inscrit dans un document de planification (SCOT, plan d'élimination des déchets, schéma des carrières, etc.), le préfet peut lui-même, compte tenu de ses prérogatives en matière d'installations classées, prendre l'initiative d'un PIG (première décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet), puis l'instituer après mise à disposition du public. Dans cette situation, où le projet n'est pas déjà planifié, on peut admettre que le préfet dispose d'une certaine marge de manœuvre dans sa décision, surtout s'il fait l'objet d'une sollicitation émanant du seul pétitionnaire. Mais, à l'inverse, lorsque le projet est déjà planifié, qu'il existe une réelle urgence à mettre en place l'équipement (hypothèse d'une pénurie de matériaux de carrière, de capacités d'élimination des déchets, etc.) et, enfin, que la commune d'implantation est la seule personne publique opposée au projet, on pourrait imaginer que l'autorité préfectorale dispose d'une liberté d'appréciation plus limitée quant à l'absence de qualification du PIG.

En second lieu, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'autorité préfectorale dispose d'une compétence exclusive en matière d'installations classées et, corrélativement, d'une obligation d'exercer cette compétence. Si les rédacteurs du PLU ne sont « *pas liés pour déterminer l'affectation future des différentes zones qu'ils définissent par les modalités existantes d'utilisation des sols dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme* »²³, il est, cependant, discutable que le préfet s'estime, de son

côté, lié dans l'exercice même de sa compétence par les décisions prises par les communes au titre de la police de l'urbanisme, surtout lorsque de telles décisions ont directement pour objet d'empêcher des projets connus d'implantation d'installations classées ou de contrecarrer le renouvellement des autorisations de sites existants. Dans de telles situations, il ne serait pas inconcevable que le juge accepte de renforcer son contrôle et d'exercer une plus grande vigilance sur le rôle que doit jouer le préfet, garant de l'intérêt général.

Dans son contrôle, le juge pourrait également faire jouer l'obligation de cohérence des décisions prises par une même personne publique au titre de législations différentes²⁴. Par exemple, lorsque le préfet a approuvé un schéma départemental des carrières identifiant un nouveau site à créer, le souci de cohérence voudrait que cette même autorité soit nécessairement conduite, en cas de conflit avec la norme d'urbanisme, à adopter un PIG afin de tirer toutes les conséquences des décisions arrêtées dans le cadre dudit schéma.

Les contentieux à venir permettront de savoir si le juge administratif prend en compte ces circonstances particulières – ce qui irait très certainement dans le sens de la meilleure articulation souhaitée entre les polices de l'urbanisme et des installations classées – ou s'il retient finalement un statut commun à l'ensemble des PIG. ■

Steve HERCÉ
Cabinet Boivin et Associés

²³ CE 12 février 1997, *Société Soccoim*, req. n° 156895; CAA Paris 27 janvier 2004, *Société routière de l'Est parisien*, req. n° 99PA02609.

²⁴ Pour une illustration très intéressante concernant le contrôle de la cohérence des décisions prises par l'État dans le territoire des PNR avec les orientations des chartes de ces PNR également approuvées par l'État : CE 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière*, req. n° 198124; CE 15 novembre 2006, *Syndicat mixte du parc naturel régional de la montagne de Reims*, req. n° 291056.