



Par Steve Hercé,

Avocat associé,  
Cabinet Boivin & Associés

→ BDEI 2070

## L'opposabilité du PLU aux installations de stockage de déchets inertes : la jurisprudence en clair-obscur du Conseil d'État<sup>(1)</sup>

Dans un arrêt rendu le 6 avril 2016, le Conseil d'État s'est positionné sur l'opposabilité du règlement du PLU à une demande d'autorisation d'une installation de stockage de déchets donnant lieu à un exhaussement des sols. Les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) ont un statut juridique qui a évolué plusieurs fois au cours de ces dernières années. Pendant longtemps, les dépôts de déchets inertes ont relevé de la seule police de l'urbanisme. Ils étaient encadrés par la procédure des installations et travaux divers (ITD) à travers les notions d'affouillement et d'exhaussement. À ce titre, le pétitionnaire était amené à vérifier la conformité de ses travaux avec le document d'urbanisme communal.

CE 1<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> s-s-r., 6 avril 2016, n<sup>o</sup> 381552, mentionné aux tables du recueil Lebon

Cet encadrement ne correspondant pas aux exigences de la directive CE n<sup>o</sup> 1999/31/ du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, la loi n<sup>o</sup> 2005-1319 du 26 octobre 2005, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, est venue soumettre les ISDI à un régime d'autorisation spéciale relevant du Code de l'environnement. Cette autorisation devait être délivrée par le préfet en application de l'article L. 541-30-1 du Code de l'environnement. Si ce dispositif se rapprochait à plusieurs égards de celui des installations classées, le service instructeur en était néanmoins la direction départementale des territoires (DDT) et non la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Par la suite, le droit des installations classées a lui-même connu une évolution notable avec l'adoption du nouveau régime de l'enregistrement dont la procédure pour l'obtention du titre est plus légère que celle de l'autorisation. C'est dans ce contexte que le ministère de l'Écologie a finalement opté pour la soumission des ISDI aux ICPE par le décret n<sup>o</sup> 2014-1501 du 12 décembre 2014,

modifiant la nomenclature des installations classées. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les ISDI relèvent de la rubrique «2760-3» dans le seuil de l'enregistrement et ce quel que soit le volume des déchets accueillis.

Cette évolution n'a pas été sans poser des questions juridiques nouvelles, en particulier en ce qui concerne l'opposabilité des PLU aux ISDI relevant de l'autorisation spéciale. Les juges d'appel ont adopté une solution de principe (CAA Nantes, 18 avr. 2014, n<sup>o</sup> 13NTOG394) que vient de confirmer le Conseil d'État dans l'arrêt rapporté du 6 avril 2016 (I.). L'intérêt de cette décision ne se limite, cependant, pas à cette seule clarification. La Haute Assemblée propose, en effet, d'établir un lien entre les activités d'ISDI et de carrières qui suscite, quant à elle, quelques interrogations (II.).

### I - LA CONFIRMATION DE L'OPPOSABILITÉ DES PLU AUX ISDI

Au contentieux, un débat est apparu sur le point de savoir si l'autorisation spéciale de l'article L. 541-30-1 du Code de l'environnement devait être compatible avec le document d'urbanisme communal (A). La discussion a rapidement été tranchée par les juges d'appel et le Conseil d'État confirme dans sa décision commentée l'opposabilité des PLU. Il en va d'autant mieux ainsi depuis que les ISDI sont devenues des ICPE (B).

(1) Cet article a fait l'objet d'une première publication, aux Éditions Juridiques Lexbase



### A - Le PLU est opposable aux ISDI qui relevaient de l'autorisation spéciale de l'article L. 541-30-1

Le juge administratif a été amené à s'interroger sur le point de savoir si la règle de la compatibilité de l'autorisation d'exploiter avec les dispositions des PLU et des POS devait s'appliquer aux ISDI relevant de l'autorisation spéciale.

D'un côté, l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme alors applicable prévoit expressément que le document d'urbanisme est opposable à « l'ouverture des installations classées », ce qui pouvait être interprété comme excluant a contrario l'obligation de compatibilité pour les ISDI. Mais, de l'autre côté, cette solution n'aurait pas eu de sens dans la mesure où les autorisations d'exploiter les ISDI étaient, en fait, assez proches des ICPE, et ce tant dans leur objet que dans leurs effets. À travers deux décisions du 24 novembre 2011 et du 13 mars 2012 reposant sur une motivation proche, les cours administratives d'appel de Douai et de Marseille ont tranché dans le sens de l'opposabilité des documents d'urbanisme locaux aux arrêtés d'autorisation des ISDI (CAA Douai, 24 nov. 2011, n° 10DAC1093 ; CAA Marseille, 13 mars 2012, n° 09MA04040).

Les deux cours ont, plus particulièrement, relevé qu'au-delà des installations classées proprement dites, l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme alors applicable rendait opposables les PLU et les POS « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan ». En l'espèce, les ISDI se traduisant par des exhaussements, les cours administratives d'appel de Douai et de Marseille ont donc considéré que les dispositions du document d'urbanisme local devaient être respectées.

Enfin, la question pouvait aussi se poser de savoir si cette solution n'était pas elle-même contraire au principe d'indépendance des législations. Sur ce point, l'article R. 541-70 du Code de l'environnement précisait, en effet, les cas limitatifs dans lesquels une autorisation d'exploiter une ISDI pouvait être refusée. Il s'agissait, plus particulièrement, des hypothèses où l'exploitant ne dispose pas des capacités techniques et financières et des cas dans lesquels l'installation projetée est de nature à porter atteinte « à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique », « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants », « aux sites, aux paysages, à la conservation des perspectives monumentales » et à « l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore ». Aucune de ces hypothèses dans lesquelles l'autorisation pouvait être refusée ne visait l'incompatibilité avec le document d'urbanisme communal. Toutefois, ces dispositions de l'article R. 541-70 du Code de l'environnement n'étaient pas exclusives des autres règles d'interdiction qui peuvent s'appliquer à travers des polices parallèles. Or, c'est précisément le cas des dispositions de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme alors applicables (désormais C.urb., art. L. 152-1) qui imposent « à toute personne publique » - donc également au préfet lorsqu'il délivre l'autorisation d'ISDI - de respecter les dispositions des documents d'urbanisme locaux applicables aux affouillements et aux exhaussements.

Par la suite, la solution ci-dessus a été appliquée à plusieurs reprises (CAA Marseille, 28 oct. 2014, n° 13MA00965 ; CAA Douai, 25 févr. 2016, n° 14DA00653). Dans son arrêt du 6 avril 2016, le

Conseil d'État confirme sans ambiguïté cette opposabilité des règles d'urbanisme aux ISDI : « qu'ainsi, et alors même que le I de l'article R. 541-70 cité au point précédent ne mentionne pas la méconnaissance du règlement du plan local d'urbanisme au nombre des motifs susceptibles de justifier le refus d'autorisation d'exploitation d'une installation de stockage de déchets inertes, les dispositions du plan local d'urbanisme peuvent être légalement opposées à une installation de stockage de déchets inertes qui donne lieu à un exhaussement des sols ».

### B - Le PLU est opposable aux ISDI relevant désormais de la police des installations classées

Dans le cadre du régime actuel, l'opposabilité du PLU est encore plus évidente. En effet, les ISDI relèvent du régime de l'enregistrement. Or, l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement impose de justifier dans le dossier d'enregistrement « la compatibilité des activités projetées avec l'affectation des sols prévue pour les secteurs délimités par le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme ou la carte communale ».

En conséquence, le préfet ne peut délivrer l'arrêté d'exploitation si le PLU n'autorise pas les ISDI dans le secteur concerné par le projet. À l'inverse, si le PLU admet les installations classées (sans expressément viser les ISDI), deux hypothèses sont à distinguer. Pour le cas d'un PLU très récent adopté postérieurement à l'entrée des ISDI dans les ICPE, le projet pourra être autorisé (les ICPE visées sans distinction dans le règlement englobant alors les ISDI). À l'inverse, si le PLU est antérieur, il ne pouvait, par définition, pas être de l'intention des auteurs du PLU d'admettre les ISDI en autorisant les ICPE. La question peut donc se poser dans cette hypothèse de la compatibilité du projet avec le PLU. À notre avis, il convient cependant de ne pas avoir une approche trop rigide du fait des modifications incessantes de la nomenclature. Dès lors qu'un PLU autorise les installations classées, cette autorisation doit pouvoir s'appliquer à toutes les installations, y compris celles qui entrent dans la police des ICPE postérieurement à l'adoption du PLU à la suite d'une évolution de la nomenclature.

## II - LE PLU ET L'ARTICULATION COMPLEXE ENTRE LE RÉGIME DES ISDI ET DES CARRIÈRES

La solution ci-dessus retenue par le Conseil d'État n'est pas le seul intérêt de l'arrêt. En effet, dans cette décision, la Haute Assemblée envisage le cas spécifique des ISDI liées à une activité de carrière. Dans ce cas, si le PLU autorise les carrières, les ISDI doivent-elles être également considérées comme admises ? Telle est la question soulevée par le Conseil d'État dans son arrêt du 6 avril 2016 (A) qui y apporte une réponse sujette à interrogations (B).

### A - L'ISDI compatible avec le PLU dès lors qu'elle est liée à l'activité de carrière elle-même autorisée par le PLU

Dans l'affaire rapportée, le PLU autorisait l'activité de carrière et, sur ce fondement, une carrière avait bien été effectivement exploitée de 1986 à 2005. Puis, le même exploitant avait sollicité et obtenu par arrêté du 10 octobre 2011 une autorisation ISDI au droit de la carrière afin de la remblayer. Si l'activité de carrière était prévue par le PLU, en revanche, ce dernier n'autorisait ni les exhaussements, ni les ISDI.

En appel, pour justifier de la compatibilité de l'ISDI avec le PLU, la société avait fait valoir que l'ouverture de cette installation de stockage était, en réalité, liée à l'obligation de remise en état de la carrière pesant sur l'exploitant. Par suite, en tant qu'elle était une composante nécessaire de la carrière, l'ISDI pouvait être autorisée en référence à l'activité de carrière admise par le PLU. La cour administrative d'appel n'a toutefois pas suivi ce raisonnement en soulignant que l'activité de carrière était antérieure et avait été menée dans le cadre d'une autorisation distincte. Dans son arrêt, le Conseil d'État censure, cependant, cette solution en constatant, tout d'abord, que le PLU autorisait l'exploitation de carrières ayant fait l'objet d'une autorisation préfectorale. Puis, la Haute Assemblée relève que l'ISDI avait été autorisée pour permettre la remise en état de la carrière dans le cadre de sa fermeture. Dès lors, « en jugeant que les dispositions de l'article N2 du règlement du plan local d'urbanisme interdisaient expressément une telle exploitation, alors même qu'elle avait relevé que, dans les circonstances de l'espèce qui lui était soumise, l'installation litigieuse visait à remblayer une carrière de grès dont la société requérante achevait l'exploitation, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit ».

Ainsi, la cour aurait-elle dû s'interroger sur le point de savoir si, au regard de l'objet même de l'ISDI (remettre en état la carrière), cette installation ne pouvait pas être autorisée sur le fondement de l'activité de carrières admise par le PLU.

Certes, l'arrêt du Conseil d'État se veut pragmatique alors même que l'articulation entre les carrières et les ISDI est assez complexe (cf. ci-après). Cet arrêt est aussi l'occasion de rappeler que le règlement du PLU doit être lu et appliqué dans sa globalité. Est ainsi sans incidence le fait que les exhaussements ou les stockages de déchets inertes ne soient pas autorisés, dès lors qu'ils le sont par un autre biais, à travers l'activité de carrière elle-même autorisée par le PLU.

Bien qu'étant intéressante dans son approche, la solution retenue risque toutefois d'être source de confusions.

## B - Les limites de la solution retenue par le Conseil d'État

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, les ISDI sont désormais des ICPE et ont un classement distinct de l'activité de carrières. La notion de carrière peut donc difficilement englober celle d'ISDI, ces deux installations relevant de rubriques particulières. Lorsqu'un nouveau PLU vise aujourd'hui une carrière, il ne peut faire référence qu'à la rubrique 2510 (« carrières ») et non à la rubrique 2760 (« installations de stockage de déchets »), et inversement.

Au surplus, l'articulation entre les deux installations est souvent délicate et fait l'objet d'une appréciation au cas par cas. La complexité est plus particulièrement liée au fait que les stockages de déchets inertes ne relèvent pas toujours des ISDI soumises aux ICPE. En effet, si le remblaiement avec les déchets inertes est lié à des travaux d'aménagement, de réhabilitation ou à des fins de construction, le régime des ICPE ne s'applique pas car les matériaux sont alors valorisés et non éliminés. Plusieurs notes de doctrine non publiées du ministère de l'Écologie fournissent aux services déconcentrés

des lignes directrices pour justifier de l'opération de valorisation et traitent spécifiquement le cas des carrières remblayées par des déchets inertes.

Pour les anciennes carrières ayant déjà fait l'objet d'un récolement (i.e. déjà remises en état) et sur le site desquelles un remblaiement par des déchets inertes est envisagé, la DGPR reconnaît que la rubrique 2760-3 doit normalement trouver à s'appliquer. La jurisprudence va également dans ce sens, surtout lorsque c'est un autre exploitant qui vient remblayer (CAA Douai, 19 mars 2015, n° 13DA01289). On pourrait, toutefois, envisager d'autres hypothèses dans lesquelles des travaux d'aménagement sur une ancienne carrière sont sans lien avec celle-ci et procèdent d'une opération de valorisation (par exemple, si les travaux ont pour objet une nouvelle affectation des terrains pour des projets d'aménagement ou de construction précis).

En l'espèce, le choix retenu a été d'autoriser une nouvelle ISDI, c'est-à-dire une activité d'élimination des déchets inertes qui est en principe distincte de l'activité de carrière. À la limite, si les déchets inertes étaient effectivement destinés au réaménagement non encore achevé de la carrière, le préfet avait la possibilité de prescrire les travaux dans le cadre d'un arrêté complémentaire. Le remblaiement aurait alors bien été réalisé dans le cadre de l'activité de carrière, et ce en cohérence avec le PLU. Mais, dès lors que le préfet a autorisé une ISDI, ce dernier a au contraire rompu le lien avec l'activité de carrière (les déchets sont éliminés et non valorisés), ce qui rend difficilement compréhensible la solution retenue par le Conseil d'État.

Pour les carrières en activités et nouvelles, le lien avec les ISDI est tout aussi subtil et à géométrie variable. Si les déchets inertes accueillis sur le site le sont à des fins de remise en état (merlons, pistes, remodelage de profils, restitution à l'activité agricole, etc.), l'activité de carrière n'implique pas d'ISDI. Les exhaussements éventuels seront possibles et non soumis à autorisation préalable en tant qu'ils font partie de l'exploitation de la carrière (cf. C. urb., art. R. 425-25). Au contraire, dans le cadre d'un nouveau projet, si l'activité de carrière se double d'une activité spécifique d'ISDI (non liée aux opérations de remise en état), ces deux installations devront alors être autorisées (et partant être compatibles avec le PLU, la seule mention de l'activité de carrière dans le règlement ne suffisant pas).

En conséquence, le lien établi par le Conseil d'État entre les carrières et les ISDI -les secondes pouvant implicitement être autorisées dans le PLU à travers les premières- peut assez vite trouver ses limites et, plus encore, être source de confusions et de fragilités juridiques au contentieux.

Sous cet angle, il est, au contraire, préférable dans les PLU de maintenir une distinction nette entre les deux types d'installations : les carrières d'un côté (incluant les apports de matériaux inertes pour la valorisation à des fins de remise en état et qui peuvent eux-mêmes générer des exhaussements) et les ISDI de l'autre côté pour des projets dont l'objet n'est pas la valorisation, mais l'élimination des déchets inertes. ■