

N° 357244

Société centrale des carrières

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 30 avril 2014

Lecture du 21 mai 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La présente affaire soulève la question de l'applicabilité directe des dispositions d'un document de planification, en l'espèce le schéma d'aménagement d'une région d'outre-mer, à une décision individuelle, ici une autorisation délivrée au titre de législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Question qui est tranchée dans son principe mais qu'il est utile de réexaminer du fait des conséquences particulières qu'elle emporte dans le cas qui vous est soumis.

II. Les faits sont les suivants.

Le préfet de la Martinique a autorisé, par un arrêté du 10 janvier 2008, la société centrale des carrières à exploiter une carrière d'andésite sur le territoire de la commune de Sainte-Luce, alors classées en zone NC par le plan d'occupation des soles (POS) de la commune. Cet arrêté a été annulé, à la demande de l'association ASSAUPAMAR et de voisins, par le tribunal administratif de Fort-de-France qui s'est fondé sur le moyen tiré par la voie de l'exception de l'illégalité du POS du fait de son incompatibilité avec les dispositions du schéma d'aménagement régional de la Martinique, lequel ne prévoyait dans le Sud-Caraïbes, que les extensions de carrières existantes et non l'ouverture de nouvelles carrières.

Saisie par l'exploitant, la cour a pris un parti plus radical : après avoir écarté une exception de caducité des orientations du schéma d'aménagement puis une exception d'illégalité dirigée contre le schéma, elle a posé pour principe que « si, en règle générale, les orientations du schéma d'aménagement régional ne sont pas directement opposables à une demande d'autorisation présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, il en va autrement lorsque ces orientations, en raison de leur précision, impliquent que leur respect soit contrôlé par l'administration chargée de se prononcer sur une telle demande et, le cas échéant, par le juge ; que, dans l'hypothèse où le projet faisant l'objet de la demande d'autorisation est incompatible avec ces orientations, l'autorisation ne peut être légalement délivrée, quand bien même le document d'urbanisme applicable dans la commune ne ferait pas obstacle à cette délivrance ».

III. Vous voyez le parti hardi retenu par la cour, qui heurte la jurisprudence établie.

Vous jugez tout d'abord qu'un document de planification ou d'orientation n'est opposable à une décision individuelle que pour autant qu'un texte le prévoit. Principe salvateur et indispensable au vu de la profusion des documents de cette nature et de la variété de leur auteur, de leur objet et de leur portée. Le souci de sécurité juridique impose donc de scrupuleusement respecter les limites de leurs effets directs.

Certains documents ne s'imposent qu'à certaines décisions réglementaires des personnes publiques : tel était par exemple le cas des anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et tel est le cas, depuis la loi SRU, des schémas de cohérence territoriale (SCOT). En vertu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, ces derniers s'imposent aux plans locaux d'urbanisme mais non directement aux autorisations d'urbanisme. L'exercice de planification ne crée alors d'obligation que pour les personnes publiques désignées, qui sont tenues d'exercer leur pouvoir réglementaire pour tenir compte des documents qui s'imposent à eux.

D'autres documents de planification sont rendus directement applicables à certaines décisions administratives individuelles voir directement aux personnes privées.

– Si l'on descend dans la hiérarchie des documents d'urbanisme, c'est le cas des plans locaux d'urbanisme (PLU) dont, en vertu de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, le règlement et les documents graphiques sont opposables 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. C'est sur le fondement de ces dispositions que le PLU est applicable à une autorisation ICPE (pour une application récente, voyez la décision du 1er mars 2013, Société Roozen France et autre et CRIIRAD et autres, 340859 340957, au Rec.¹).

– Dans un autre domaine, les plans de prévention et de gestion des déchets prévus aux divers échelons territoriaux, national, régional et départemental, sont applicables, en vertu de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, aux décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

– La charte d'un parc naturel national s'applique pour sa part dans le cœur de parc, aux travaux, constructions et installations en vertu de l'article L. 331-4 du code de l'environnement et aux activités en vertu de l'article L. 331-4-1.

Certains documents ont un statut hybride : le législateur a ainsi prévu à l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme que les dispositions des directives territoriales d'aménagement, dans le cas où elles précisent les modalités d'application de la loi Littoral, sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution des nombreuses opérations que le texte énumère, dont l'ouverture de carrières et les installations classées.

D'autres ont enfin un statut ambiguë : c'est le cas de la charte d'un parc naturel régional, dont les personnes publiques adhérentes, Etat et collectivités territoriales, doivent en vertu de

¹ Décision qui déduit de ces mêmes dispositions que le règlement d'un PLU n'est en revanche pas opposable au décret autorisant la création d'une installation nucléaire de base

l'article L. 333-1 du code de l'environnement, « appliquer les orientations et les mesures dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc ».

Votre jurisprudence s'est donc strictement tenue au principe que les documents ont la portée que le législateur leur a expressément donnée. Leur invocation en dehors de ce champ est inopérante :

– voyez, pour le schéma d'aménagement et d'urbanisme, la décision M. D... du 2 mars 1977 (n° 01112, aux T. p. 1004) ou encore Section, 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, au Rec. p. 299².

En sens inverse, pour l'application de documents à des décisions individuelles dans le cadre défini par la loi :

– pour une directive territoriale d'aménagement, voyez Section du 16 juillet 2010, Ministre de l'écologie c/ société Les Casuccie, n° 313768, Rec. p. 317 ;

– ou encore pour les anciennes directives nationales d'aménagement du territoire arrêtées par le gouvernement, Section du 31 janvier 1975, Société des magasins périphériques de l'Ouest Rallye, n° 176920, Rec. p. 68.

– Et pour le SCOT, s'agissant de son application à une autorisation d'aménagement commercial en vertu dorénavant de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme : 28 septembre 2005, Société Sumidis et Société Coco Fruits, 274706 274707, au Rec.

Or, en vertu de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le schéma d'aménagement qu'adoptent les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion ne s'impose qu'aux schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de celui-ci, aux plans locaux d'urbanisme, aux cartes communales ou aux documents en tenant lieu. En leur donnant une portée qui va au delà de celle fixée par la loi, l'arrêt attaqué s'aventure sur des terres inexplorées et incertaines.

IV. On conçoit aisément que le souci de la cour a été de garantir une certaine effectivité aux schémas d'aménagement régionaux, la voie de l'exception d'illégalité du POS, retenue par le tribunal pour annuler la décision attaquée, lui étant apparue impossible à emprunter.

Il faut d'abord noter que la décision attaquée relève du plein contentieux : c'est donc le plan dans la version applicable à la date à laquelle la cour a statué qui s'applique. Or par une délibération du 28 avril 2010, le conseil municipal de Sainte-Luce a approuvé le PLU de la commune qui s'est donc substitué au POS dont le tribunal avait fait application. Mais pas plus que le plan précédent, le PLU ne fait obstacle à l'implantation de carrière dans la zone où se situe le projet litigieux.

Le document local d'urbanisme peut pourtant être contesté par la voie de l'exception au motif qu'il n'est pas compatible avec le schéma d'aménagement régional. Vous avez en effet jugé que cette voie est permise devant le juge administratif pour contester la légalité d'un arrêté

² Inopérance à l'encontre d'une décision créant une zone d'aménagement différé

préfectoral autorisant l'exploitation d'une ICPE, alors même que le document d'urbanisme a été approuvé postérieurement à l'arrêté du préfet : votre décision de Section C... du 7 février 1986 (36746, au Rec., fichée notamment sur ce point)

La voie de l'exception est donc ouverte mais les conséquences d'une illégalité du PLU sont dorénavant régies tant par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, qui impose la remise en vigueur du plan immédiatement antérieur. S'agissant du permis de construire, vous en avez déduit, par votre décision de Section Commune de Courbevoie du 7 février 2008 (297227 A) que, sous peine d'inopérance du moyen présenté par la voie de l'exception, le requérant doit faire valoir, non seulement que l'acte attaqué a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal mais en outre que cet acte méconnaît les dispositions pertinentes remises en vigueur.

Tel n'ayant pas été le cas devant elle, il semble que la cour a estimé que le schéma d'aménagement ne pouvait produire aucun effet à travers le PLU, ce qui l'a incité à lui donner un effet direct.

V. A en rester là, l'effort est peu défendable : il suffisait au requérant de parfaire son argumentation.

Mais se dresse en réalité deux difficultés qui peuvent faire douter par principe de l'effet utile de la contestation soulevée par la voie de l'exception contre le PLU.

Se pose tout d'abord la question de savoir si la jurisprudence Commune de Courbevoie peut être étendue au recours formé contre une autorisation ICPE. Le point n'est pas évident.

Cette décision est le point d'aboutissement d'une longue évolution sur l'opérance et les effets du moyen tiré de l'illégalité du plan sur une autorisation d'urbanisme, depuis vos décisions de section Société Gepro du 12 décembre 1986 (p. 282, AJDA 1987.275, conclusions C. Vigouroux) et Assaupamar du 8 juin 1990 (93191, 93193, p. 149), votre souci étant d'assurer une effectivité aux règles d'urbanisme issues du document local tout en apportant une certaine sécurité juridique aux bénéficiaires des autorisations d'urbanisme.

L'autorisation d'urbanisme et l'autorisation ICPE ont un point commun : le droit de construire comme le droit d'exploiter pré-existant au document local d'urbanisme. La réglementation d'urbanisme ne fonde pas ces droits, qui se déduisent du droit de propriété et pour le second de la liberté d'entreprendre, mais l'aménage. Or cet argument a été central dans le raisonnement que vous avez tenu pour estimer que l'autorisation d'urbanisme n'est pas une mesure d'application du document local d'urbanisme, ce qui justifie de ne pas lier sa légalité à celle de ce document en application de votre ligne de jurisprudence Soc. des Etablissements Petitjean (Section du 19 février 1967, n° 59125, au Rec., p. 63). Or ce raisonnement se justifie à plus forte raison pour l'autorisation ICPE, à laquelle le zonage du PLU n'est opposable qu'en vertu de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

Intervient cependant le fait que l'autorisation ICPE est soumise à un contentieux de pleine juridiction et que sa sécurité juridique est à ce titre plus faible. Ainsi, un nouveau zonage issu du document local d'urbanisme est susceptible d'affecter l'autorisation ICPE alors que l'autorisation d'urbanisme est protégée par les droits acquis. On peut dès lors penser que la remise en cause permanente de la situation légale du bénéficiaire de l'autorisation ICPE incite à relativiser sa

sécurité juridique et donc à prendre en compte avec plus de rigueur le constat de l'illégalité d'un règlement qui rend possible l'autorisation.

Mais à l'inverse, on peut estimer que la fragilisation de l'autorisation, d'autant plus forte s'agissant de l'évolution des règles d'urbanisme que les exploitants ne sont protégées ni par des dispositions transitoires ni même par le bénéfice de l'antériorité qui existent pour la réglementation ICPE, doivent conduire à mieux prendre en compte le souci de la stabilité juridique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la jurisprudence C... qui admet l'exception d'illégalité au regard d'un document local d'urbanisme postérieur à l'autorisation, mais tout au moins de limiter la portée de l'exception comme le fait la décision Commune de Courbevoie pour l'autorisation d'urbanisme.

VI. Si l'on admet de franchir cette étape, se dresse une seconde difficulté : le processus itératif auquel conduit la remise en vigueur du document immédiatement antérieur n'aboutit-il pas à une impasse ?

En effet, en vertu de votre avis M... du 9 mai 2005 (277280, A), dans le cas où le document antérieur ne se conforme pas plus aux dispositions d'un document de planification ou d'orientation, ce qui risque d'être souvent le cas, et l'est en l'espèce, il convient de remonter au document encore antérieur ou, à défaut, aux règles générales fixées par les articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme. Mais il n'est pas du tout certain que les règles générales de l'urbanisme soient opposables à une décision ICPE.

L'opposabilité du zonage du PLU, qui repose sur l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme comme nous l'avons dit, trouve son origine dans une jurisprudence ancienne, fondée sur les dispositions de la législation de la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, qui interdisait l'autorisation de certaines classes d'établissements dans les zones réservées à l'habitation par les projets d'aménagement ou d'extension des villes, codifiée plus tard à l'article 35 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Il faut donc de façon assez prétorienne accepter l'idée que les règles générales de l'urbanisme instituant un zonage sommaire en substitution à celui du PLU, c'est-à-dire celles résultant de l'article L. 111-1-2 (constructibilité limitée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune), sont également directement applicables aux autorisations ICPE, au moins dans le cas où l'application de l'article L. 121-8 conduit à revenir à ces règles. Solution opportun, même, si l'on veut permettre que l'incompatibilité du PLU puisse être utilement invoquée par la voie de l'exception.

Il nous paraît donc que les deux difficultés que nous avons relevées peuvent être surmontées. Et on peut même affirmer qu'elles doivent l'être pour écarter toute justification à la solution de la cour ayant donné un effet direct au schéma d'aménagement régional.

VII. Nous notons pour finir que la solution de la cour, qui repose sur le caractère suffisamment précis des orientations du schéma d'aménagement régional, est quelque peu contradictoire avec l'exercice du contrôle de compatibilité.

Votre jurisprudence s'efforce en effet de donner aux documents de planification la portée normative que les textes prévoient.

Dès lors qu'un tel document n'est pas expressément prescriptif, il s'impose dans un rapport de compatibilité aux actes auxquels il s'applique, réglementaire ou non. Quelle qu'en soit la précision, votre jurisprudence ménage donc le pouvoir d'appréciation de l'autorité qui en fait application. Pour une application récente de ce principe, voyez votre décision du 12 décembre 2012, Société Davalex, 353496, B, qui précise que des dispositions du SCOT relatives à l'implantation nouvelle de supermarchés, même précises, ne sauraient être regardées comme impératives mais entrent dans la pesée qu'implique le rapport de comptabilité avec les autres exigences qui s'impose à l'auteur de la décision ; voir également votre décision du 30 décembre 2011, Société Terra 95, 336383, A, qui, statuant sur la légalité d'un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés, admet un certain degré de précision dans la définition des secteurs pour l'évolution des capacités de traitement, « sans empiéter sur le pouvoir de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'exploitation d'une installation de stockage des déchets ménagers et assimilés ».

Nul doute que le schéma d'aménagement régional n'est pas prescriptif. En vertu de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, son objet est de fixer les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Or le contrôle de compatibilité sera nécessairement altéré si les orientations du schéma d'aménagement sont appliquée directement à une autorisation ICPE sans être confrontées aux autres exigences qui s'imposent aux auteurs du PLU, dans le cadre de la pesée globale qu'il leur appartient de réaliser. C'est l'orientation du plan qui va trouver à s'appliquer à la décision individuelle, privant ainsi les auteurs du plan de leur marge d'appréciation.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de censurer l'erreur de droit commise par la cour, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer l'affaire à la cour administrative de Bordeaux.

Vous pourrez rejeter les demandes présentées par la SCP Boutet, avocat de M. et Mme A..., au titre des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991, et juger qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées à ce titre par la société Centrale des carrières.

Tel est le sens de nos conclusions.