

N° 367335

Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

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

Séance du 4 février 2015

Lecture du 25 février 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. L'article R. 431-16 du code de l'urbanisme mentionne, au nombre des pièces à joindre à la demande de permis de construire, « l'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du code de l'environnement ». Faut-il circonscrire cette exigence aux seuls cas où l'étude d'impact est exigée pour une opération de construction soumise à permis de construire, ou l'étendre à tous les cas où le projet doit faire l'objet d'une telle étude pour des motifs autres que ceux d'urbanisme ?

La question se pose tout particulièrement pour les projets soumis à la fois à la législation de l'urbanisme et à celle applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En effet, l'étude d'impact est exigée pour toutes les installations soumises à autorisation au titre de cette dernière législation – et selon un examen au cas par cas pour les installations soumises au régime de l'enregistrement créé par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, celles soumises à déclaration échappant à l'exigence d'une évaluation environnementale.

Doit-elle alors, en application de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, être systématiquement jointe au dossier de demande de permis de construire ?

II. C'est la solution retenue tant par le tribunal administratif de Versailles que par la cour administrative d'appel de Versailles dans l'affaire qui vous est soumise.

La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY) exploite une station d'épuration à Rosny-sur-Seine construite en 1977 et autorisée au titre de la législation ICPE. Un important programme de travaux a été décidé consistant en une véritable reconstruction de la station. Il a fait l'objet d'une nouvelle autorisation ICPE par arrêté du préfet des Yvelines du 11 juin 2008.

Un permis de construire a été délivré le 29 juillet 2009 par le maire de Rosny-sur-Seine au nom de l'Etat pour le projet immobilier de reconstruction. Ce permis a été attaqué par la SCI Quasida, propriétaire de terrains voisins dont les projets sont contrariés par l'extension de la station d'épuration, l'un des moyens soulevés à l'encontre du permis étant que l'étude d'impact

1

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

exigée au titre de la nouvelle autorisation ICPE n'était pas joint à la demande de permis de construire.

La CAMY a alors décidé de déposer une nouvelle demande, d'une part pour neutraliser cette critique mais également pour incorporer au projet la modification du bâtiment abritant une activité d'incinération et de traitement des boues d'épuration, dont l'exploitation a fait l'objet d'une arrêté d'autorisation ICPE du 18 décembre 2000 et d'un arrêté complémentaire du 20 juillet 2004.

Un nouveau permis a été délivré le 12 avril 2010, également attaqué par la SCI Quasida.

Après avoir analysé les modifications techniques apportées aux installations d'incinération des boues, le tribunal a jugé qu'elles étaient telles que, contrairement à ce qu'a estimé l'inspection des installations classées, elles justifiaient le dépôt d'une nouvelle demande ICPE et donc la réalisation d'une étude d'impact. Il a donc annulé le premier permis au motif que le dossier de demande ne comprenait ni la justification du dépôt d'une telle demande d'autorisation d'exploitation, exigée par l'article R. 431-20, ni l'étude d'impact qui aurait dû accompagner cette demande. Le second permis succombe également au motif que le dossier de demande de permis de construire n'était pas assorti de cette étude d'impact.

La cour a repris un raisonnement de même nature, mais qui ne repose que sur le motif tiré de l'absence de l'étude d'impact, pour en déduire à son tour que les arrêtés litigieux sont intervenus au terme une procédure irrégulière. Il s'agit d'un arrêt du 6 décembre 2012, attaqué devant vous par la CAMY.

III. Le débat en cassation porte principalement sur l'obligation de réaliser une étude d'impact au vu des modifications apportées à l'exploitation autorisée, l'article L. 512-15 du code de l'environnement faisant obligation à l'exploitant de renouveler sa demande d'autorisation en cas d'extension ou de transformation de ses installations, ou de changement dans ses procédés de fabrication, entraînant des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du même code, la nouvelle autorisation supposant nouvelle étude d'impact. Le code de l'environnement prévoit une procédure spécifique en cas de modification apportée à l'installation, entraînant un changement notable des éléments du dossier de demande initiale. En vertu de l'article R. 512-33, la modification doit être portée, avant sa réalisation, à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. Si le préfet estime, après avis de l'inspection des installations classées, que la modification est substantielle, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation.

En l'espèce, le porté à connaissance relatif aux procédés d'incinération a été effectué le 15 décembre 2009, et l'inspection des installations classées a rendu son avis le 13 avril 2010, concluant à l'absence d'effet notable sur l'environnement et préconisant la mise à jour de l'arrêté d'autorisation.

Ce sont donc ces questions qui sont débattues devant vous, mais on doit se demander si elles ont une incidence sur la légalité du permis de construire. Car se pose en amont la question que nous vous avons signalée en introduction de ces conclusions relative au champ d'application de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, dont la méconnaissance est d'ordre public. Les parties ont été informées que vous étiez susceptible de soulever un tel moyen.

IV. Il est vrai que le texte de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme peut troubler, en ce qu'il renvoie sans autre précision et donc sans limitation à l'application du code de l'environnement pour définir les cas dans lesquels l'étude d'impact doit être jointe à la demande de permis de construire.

La liste des projets de nature variée pour lesquels une telle étude est rendue obligatoire est précisée par les articles R. 122-2 et suivant du code de l'environnement : en l'état actuel du texte, elle est dressée par le tableau annexé à l'article R. 122-2 qui comprend 52 lignes, seules deux d'entre elles, les 36° et 37°, concernant les travaux ou constructions soumis à permis de construire.

On pourrait alors considérer que toute demande de permis de construire pour un projet devant faire l'objet, à quelque titre que ce soit, d'une étude d'impact doit comporter copie de cette étude. Et une telle exigence pourrait ne pas apparaître inutile dès lors que, comme vous le savez, les motifs d'environnement ont envahi le champ de l'urbanisme. Le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-628 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a en effet ajouté au règlement national de l'urbanisme l'article R 111-14-2, en vertu duquel « *le permis de construire est délivré dans le respect des préoccupations d'environnement définies à l'article 1er de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il peut n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement* ». Abrogé en 2007, il a été remplacé par l'article R. 111-15 dont la portée est encore plus générale, le permis devant respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement.

V. Mais une telle lecture de l'article R. 431-16 nous paraît ni possible ni souhaitable.

Elle ignore d'abord l'indépendance des législations de l'urbanisme et des ICPE.

Il est de jurisprudence ancienne que l'autorisation d'exploiter et le permis de construire interviennent en vertu de législations distinctes et suivant des procédures indépendantes : voyez 11 octobre 1963, Ministre de la Construction c/ Consorts L..., au Rec. p. 481 ; 2 octobre 1964, Ministre de la Construction c/ dame G..., au Rec. p. 442 ; 17 mai 1972, Société Chatillon-Muller-Montupet et autres, au Rec. p. 371 ; 6 juin 1973, V... et B..., au Rec. p. 402 ; 13 octobre 1976, MATELT c/ T... et C..., au Rec. p. 412 ; 9 février 1977, Epoux O... et Dame P..., T. p. 1006).

La distinction des législations s'est, il est vrai, brouillée : vous avez ainsi jugé que l'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation d'exploiter doit apprécier la compatibilité des activités projetées avec le caractère de la zone tel qu'il ressort du document local d'urbanisme (voyez 30 juin 2003, Sarl Protime, 228538, B, fiché sur ce point), sous le contrôle du juge devant lequel peut être contestée la légalité du zonage par la voie de l'exception (Section, 7 février 1986, C..., 36746, A). Cette entorse à l'indépendance des législations se déduit, semble-t-il, de ce que le zonage auquel procède le document local d'urbanisme a notamment pour objet de préciser les parties du territoire communal destinées à accueillir les

installations classées. Solution loin d'être évidente que vous n'avez d'ailleurs pas reprise pour les installations nucléaires de base : voyez la décision du 2 mars 1983, Groupement agricole foncier "Le Rocher de Métri" et autres, 21608, au Rec., confirmée par Société Roozen France et autre et CRIIRAD et autres du 1^{er} mars 2013 (340859, aux T. sur ce point).

VI. Mais le principe d'indépendance demeure, et vous avez d'ailleurs eu l'occasion de le réaffirmer récemment : voyez votre décision SIETOM de la région de Tournan-en-Brie du 22 septembre 2014 (367889, aux T.).

Il est avant tout justifié par l'objet respectif des deux législations, et donc des autorisations délivrées sur leur fondement.

Le permis de construire a pour objet de contrôler que les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords, en un mot aux règles d'urbanisme : c'est ce qu'affirme l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

Il ne peut ainsi avoir pour objet ou pour effet de régir l'aménagement intérieur d'un bâtiment (voyez la décision Société d'habitations à loyer modéré "Le nouveau logis" du 11 mars 1987, n° 45995, aux T.). Sa vocation n'est *a fortiori* pas de permettre à son auteur d'exercer un contrôle sur la nature et les modalités des activités que le pétitionnaire a l'intention de mener dans la construction soumise à autorisation, hors le contrôle sur le changement de destination des constructions existantes prévu par l'article L. 421-1 et celui sur la conformité de la nature des activités avec les règles du document local d'urbanisme précisant l'affectation des sols (voyez le 1° de l'actuel article L. 123-1-5 ; par ailleurs, sous l'état antérieur des textes ; 3 avril 1983, M..., au Rec. p. 145 ; 15 avril 1983, S... et autres, aux T. p. 903), et sauf dispositions d'urbanismes particulières reposant sur l'utilisation du bâtiment : tel est le cas par exemple de celles du règlement sanitaire départemental qui ont une portée d'urbanisme, par exemple celles précisant les distances d'éloignement des bâtiments abritant des animaux (pour leur invocation à l'encontre du permis : 8 avril 1994, Mme B..., 109434, au Rec. p. 188).

Le principe d'indépendance doit donc conduire à lire le texte de l'article R. 431-16 dans son contexte naturel qui est celui de la législation de l'urbanisme : lorsqu'il est indiqué que le dossier joint à la demande de permis de construire comprend divers documents dont l'étude d'impact « lorsqu'elle est prévue en application du code de l'environnement », il faut donc comprendre selon nous que c'est, sauf indication contraire, « lorsque l'étude d'impact est prévu pour le permis de construire ».

Nous relevons d'ailleurs que la spécificité d'objet des législations de l'urbanisme et des ICPE met quelque peu à mal l'idée que l'étude d'impact exigée pour l'autorisation d'exploiter une ICPE serait utile pour l'instruction du permis de construire. Une telle étude porte en effet, de façon générale, sur la nature et les effets de l'activité conduite dans les bâtiments, et non sur les caractéristiques de la composante immobilière du projet d'activité et leur impact en tant que tel sur l'environnement.

VII. La genèse de l'article R. 431-16 vient conforter cette lecture.

C'est l'article 2 de la loi de 1976 relative à la protection de la nature qui a imposé que « les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ».

Le décret du 12 octobre 1977 pris pour son application définit les projets soumis à une telle obligation, notamment par son annexe III qui énumère une série de travaux ou ouvrages pour lesquels l'étude d'impact est obligatoire, dont ceux relevant de la légalisation ICPE (c'est le 6° visant les travaux nécessitant une autorisation à ce titre) et ceux relevant de la législation de l'urbanisme, notamment au 9° : ce sont « les constructions soumises au permis de construire d'une superficie hors oeuvre nette égale ou supérieure à 3.000 mètres carrés situés en dehors de commune ou parties de communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ».

Mais l'article 8 du décret de 1977 prend également soin de modifier l'article du code de l'urbanisme définissant le contenu du dossier de demande de permis de construire, à l'époque R. 421-2, pour y ajouter l'étude d'impact et en précisant directement que c'est « pour les projets d'une superficie hors oeuvre nette égale ou supérieure à 3.000 mètres carrés et situés dans une commune non soumise à un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou dans une zone d'aménagement concerté dont le plan d'aménagement n'est pas approuvé », en un mot pour les seuls projets d'urbanisme soumis à permis de construire pour lesquels le décret de 1977 prévoit une étude d'impact¹.

L'indépendance des procédures s'est ensuite un peu brouillée, du fait de la suppression au sein même du code de l'urbanisme de l'énumération des projets soumis à étude d'impact. Le décret n°94-408 du 18 mai 1994 modifie en effet l'article R. 421-2 qui exige dorénavant que le dossier joint à la demande de permis de construire comporte « l'étude d'impact, lorsqu'elle est exigée », cette formule renvoyant implicitement au décret de 1977 dont l'annexe III a entre-temps été allongée, l'obligation d'étude d'impact pour les constructions soumises à permis de construire étant étendue à trois nouveaux cas : la construction d'immeubles à usage d'habitation ou de bureau d'une hauteur au-dessus du sol supérieure à 50 mètres, la création d'une superficie hors oeuvre nette nouvelle à usage de commerce supérieure à 10 000 mètres carrés et la construction d'équipements culturels, sportifs ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes.

Le renvoi auquel il est procédé permet donc d'assurer la cohérence des textes, le décret de 1977 ayant vocation à regrouper la réglementation de l'étude d'impact. Mais il paraît clair que la formule « lorsqu'elle est exigée » de l'article R. 421-2 renvoie aux cas où l'étude d'impact est exigé pour les projets soumis au permis de construire.

Intervient enfin la refonte de livre IV du code de l'urbanisme par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, ainsi que la codification du décret de 1977 dans la partie réglementaire du code de l'environnement par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005, qui conduit à la rédaction de l'article R. 431-16 en litige. Et aucun élément ne laisse penser qu'elle ait eu un autre objet que la mise en cohérence des textes : nulle part n'est évoquée

¹ Et le CE a d'emblée jugé que l'insuffisance de l'étude d'impact affecte la régularité de la procédure de délivrance du permis : Section, Decroix du 10 juin 1983 (46877, au Rec., cc Laroque).

l'idée d'un élargissement du champ des dispositions relatives à la composition du dossier de permis de construire.

VIII. Vient un dernier argument de simplicité et même de cohérence.

Permettre au demandeur de mener deux procédures distinctes n'a d'intérêt que si elles demeurent suffisamment indépendantes, afin de ménager l'une alors même que l'autre est contestée voir annihilée. C'est au regard de cet objectif que se justifie la coordination des procédures : ainsi le délai de validité du permis de construire prévu à l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme court, en vertu de l'article R. 424-20, à compter de la date à laquelle les travaux peuvent commencer en application de l'autre législation, l'article L. 512-2 interdisant son exécution avant la clôture de l'enquête publique ICPE, et ce délai est suspendu en cas de recours contre l'autorisation ICPE (cf. art. R. 424-19).

Par ailleurs, la confusion des procédures conduit le juge à trancher des questions relevant d'une législation distincte afin de se prononcer sur la légalité de l'autorisation qui lui est soumise. C'est ce qu'illustre la présente affaire, lorsque le juge du permis de construire s'interroge sur la portée des modifications apportées aux activités soumises à autorisation d'exploiter.

IX. Au total, nous sommes fermement enclin à vous proposer de juger que les dispositions de l'article R. 431-16 ne font obligation de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire que si cette étude est exigée en vertu des dispositions du code de l'environnement applicables au projet d'urbanisme soumis à l'autorisation d'urbanisme.

Il faut cependant garder à l'esprit une exception : c'est le cas, assez rare, où le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact au titre d'une disposition autre que celles applicables spécifiquement aux constructions soumises à permis de construire mais n'est soumis à aucune autre autorisation qu'à celle d'urbanisme. Cette dernière est alors la seule procédure permettant de contrôler l'existence de l'étude d'impact, et dans la limite de l'objet de l'autorisation d'urbanisme, sa suffisance. Il apparaît alors utile d'étendre, mais à titre tout à fait subsidiaire, la portée de l'article R. 431-16.

C'est ce que vous avez fait pour l'implantation d'éoliennes soumises à étude d'impact dans les conditions prévues à l'article 59 de la loi du 3 janvier 2003², avant que la loi Grenelle II ne les soumettent à la législation des ICPE : voyez votre décision du 30 décembre 2010, M. H..., n° 331357, inédite. On peut penser également à des types bâtiments, tels les châteaux d'eau ou les gares de voyageurs, qui doivent faire dans certains cas faire l'objet en tant que tel d'une étude d'impact et ne sont pas, à notre connaissance, soumis à une autorisation administrative autre que celle d'urbanisme.

X. Mais revenant au principe que nous vous proposons d'affirmer, vous pourrez juger

² Loi relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie

que la cour administrative d'appel de Versailles a commis une erreur de droit en déduisant l'obligation de joindre une étude d'impact à la demande de permis de construire de la seule circonstance que cette étude est exigée en application du code de l'environnement pour l'exploitation projetée dans les bâtiments faisant l'objet de chacun des deux permis de construire attaqués et soumise à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Vous pourrez annuler l'arrêt et renvoyer l'affaire à la cour.

Vous pourrez également mettre à la charge de la SCI Quasida la somme de 2 000 euros à verser à la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ces dispositions faisant obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines.

Tel est le sens de nos conclusions.