

N° 386121

M. D..., Mme A...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 27 mai 2015

Lecture du 10 juin 2015

## CONCLUSIONS

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

Les requérants possèdent chacun une maison d'habitation à Peuplingues, dans le Pas-de-Calais. Ils cherchent à faire barrage à l'implantation d'une station de conversion électrique située à environ 700 m de leur résidence, dans la ZAC Eurotunnel, et s'inscrivant dans un projet de renforcement de l'interconnexion électrique entre le Royaume-Uni et la France. Ils ont demandé la suspension de l'exécution du permis de construire cet ouvrage, sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement. Le juge des référés du tribunal administratif de Lille a toutefois rejeté cette demande de « référé-étude d'impact », au motif que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour contester le permis, en application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Ils se pourvoient en cassation.

Nous pensons que le moyen d'insuffisance de motivation qu'ils soulèvent est fondé.

Devant le juge des référés, M. D... et Mme A... faisaient valoir deux inconvénients qui résulteraient selon eux de l'implantation de la station de conversion litigieuse :

D'une part, ils indiquaient que le bâtiment serait visible depuis leur propriété, en raison de l'absence d'obstacle visuel entre leurs maisons et la parcelle d'assiette, de l'absence de relief et de la légère surélévation par rapport au sol de la station, dont la hauteur prévue est de 12 mètres, et même de 16 mètres en tenant compte des équipements techniques de haute tension.

D'autre part, et de manière plus argumentée, ils faisaient état de nuisances sonores.

Le juge des référés a bien vu cette double argumentation, comme en attestent clairement les visas de son ordonnance et la formule selon laquelle les requérants se

plaignaient de nuisances, « *notamment sonores* ». Mais il n'a pas répondu à la première partie de celle-ci. Sa motivation fait seulement écho au débat relatif à la réalité des nuisances sonores susceptibles d'émaner de la station. A cet égard, il n'a mentionné la distance de 700 m qu'au soutien de son raisonnement selon lequel les bruits produits par l'ouvrage seraient inaudibles pour les requérants. Ceci l'a conduit à considérer que le fonctionnement de cette station ne serait pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leur habitation. Il ne s'est donc pas prononcé sur l'incidence visuelle du bâtiment, eu égard à sa simple présence physique.

Nous vous invitons donc à annuler l'ordonnance et à régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Vous retrouverez tout d'abord le débat portant sur l'intérêt pour agir. Il vous permettra de préciser, pour la première fois à notre connaissance<sup>1</sup>, les modalités de mise en œuvre de l'article L. 600-1-2, issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 dite « ordonnance Labetoulle ».

Cette réforme vise principalement, dans un souci de sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, à recentrer le contentieux de l'urbanisme sur sa vocation, à savoir permettre à des personnes directement affectées par un projet de construction d'y faire obstacle. L'objectif premier a été de combattre des manœuvres consistant à se constituer un intérêt pour agir de pure circonstance ou de pure façade afin de se faire le justicier de l'urbanisme dans une commune ou, de manière moins honorable, à faire pression sur le titulaire de l'autorisation en vue de monnayer un désistement.

Comme la doctrine éclairée l'a observé<sup>2</sup>, l'article L. 600-1-2 codifie en grande partie la jurisprudence existante.

D'une part, il s'intéresse aux **incidences de l'opération immobilière elle-même**. L'intérêt pour agir ne peut résulter que des effets propres de la construction autorisée, eu égard, au premier chef, à sa situation, à ses dimensions, à son architecture et à son aspect extérieur. En outre, la construction se caractérise également par sa

---

1

□ Vous vous êtes déjà prononcé sur l'application dans le temps de ces dispositions : Avis CE, 18 juin 2014, n° 376113, au Rec.

2

□ V. notamment J. Trémeau, *La régulation de l'accès au prétoire : la redéfinition de l'intérêt pour agir*, AJDA 2013, p. 1901 ; D. Gillig, *Réforme du contentieux de l'urbanisme - Regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 39-40, 23 Septembre 2013, 2279.

destination et sa nature, ce qui justifie que ses incidences sur l'environnement, le cadre de vie, la sécurité et la santé publiques, la commodité du voisinage ou de la circulation soient pris en compte. A l'inverse, un requérant ne saurait utilement se borner à arguer de ce que l'activité qu'abrite le bâtiment, indépendamment de toute considération immobilière, lui porterait préjudice. L'intérêt lésé que fait valoir le requérant doit être un « intérêt d'urbanisme ». Vous avez ainsi précisé qu'un établissement commercial ne justifiait pas en cette qualité d'un intérêt à contester un permis de construire délivré à une entreprise concurrente, même située à proximité, en-dehors du cas où les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un tel établissement (CE, 22 février 2002, Sté France Quick SA, n° 216088, aux T.). Cette jurisprudence trouve sa consécration avec l'article L. 600-1-2, qui vise notamment à éviter une instrumentalisation du contentieux de l'urbanisme à des fins de bataille économique.

D'autre part, la construction, l'aménagement ou les travaux doivent affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien détenu ou occupé régulièrement par le requérant, ou qu'il s'apprête à acquérir. Il ne suffit pas que la construction soit visible depuis ce bien. A l'occasion de recours contre des permis de construire des éoliennes, vous avez précisé qu'il convenait de tenir compte de la visibilité, à titre principal, mais aussi de la distance, de la hauteur de l'ouvrage, de la topographie et d'éventuelles nuisances sonores (CE, 15 avril 2005, Association des citoyens et contribuables de la communauté de communes Saane-et-Vienne et autres, n° 273398, aux T.). C'est cette approche concrète et globale que l'article L. 600-1-2 entérine.

Le nouveau dispositif, qui doit par ailleurs s'interpréter à la lumière du droit au recours, déplace donc peu les lignes sur le fond, comme le reconnaissait le rapport Labetoulle lui-même. On peut parler d'une « codification à droit quasi-constant », qui introduit pour l'essentiel les deux évolutions suivantes :

D'une part, il exige que l'incidence sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance soit « directe », et non plus « suffisamment directe ». Il vous incite ainsi à écarter des effets induits.

D'autre part, et surtout, il fait désormais obstacle à tout **raisonnement par présomption**, qu'affectionnait votre jurisprudence. Vous vous contentiez en effet très souvent de la qualité de voisin de la construction pour admettre l'intérêt pour agir, sans qu'il fût besoin pour le requérant de préciser en quoi ce voisinage serait troublé par l'opération immobilière litigieuse. Nous doutons par exemple que vous puissiez maintenir, sous l'empire de ce texte, la solution que vous avez retenue dans votre décision du 25 novembre 1998, C... et commune de Bièvres (n° 162926-163037, au Rec.), dans laquelle vous avez admis l'intérêt pour agir du voisin immédiat d'une construction contre un permis autorisant des travaux d'aménagement intérieur, sans caractériser une quelconque incidence sur le

requérant. Désormais, le requérant doit préciser en quoi la construction ou les travaux projetés lui poserait problème. D'office, après en avoir informé les parties, ou à la suite d'une fin de non-recevoir, le juge peut ainsi rejeter comme irrecevable<sup>3</sup> une requête qui ne serait pas assortie d'allégations suffisamment sérieuses tendant à établir l'intérêt pour agir ; en revanche, en présence de telles allégations, il devra former sa conviction sur la base de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment des éléments fournis par le défendeur, sans pouvoir faire peser la charge de la preuve sur l'une ou l'autre partie et, en particulier, sans pouvoir exiger du requérant qu'il apporte la preuve de la réalité des atteintes, comme il le fait classiquement dans l'examen des moyens en excès de pouvoir (CE, 26 novembre 2012, O..., n° 354108, au Rec.). Le juge répugnant à mettre en œuvre ses pouvoirs d'instruction au stade de l'examen de la recevabilité, nous pensons que, *in fine*, le doute doit profiter au requérant, pour trois raisons :

D'une part, son droit au recours, constitutionnellement et conventionnellement garanti, est affecté ;

D'autre part, hormis pour les permis de régularisation, il est bien difficile d'affirmer avec certitude que la construction sera sans incidence directe sur le requérant, tant qu'elle n'est pas érigée. S'il s'avère *a posteriori* que les conditions de jouissance du bien détenu par le requérant en sont directement affectés, le rejet pour irrecevabilité qui aurait été prononcé confinerait alors au déni de justice, puisqu'il ne pourrait plus demander l'annulation du permis<sup>4</sup> ;

Enfin, le texte n'exige pas que la construction affecte les conditions d'occupation, d'utilisation ou en jouissance de manière certaine, mais seulement qu'elle soit « de nature » à les affecter, ce qui introduit un léger tempérament hypothétique. Et s'il impose que cette incidence soit directe, il n'exige pas qu'elle soit certaine. Il suffit donc, comme auparavant, qu'elle soit « suffisamment certaine » ou, pour reprendre la formule traditionnelle, pas trop incertaine.

Revenons à présent au cas d'espèce.

---

3

□ Le cas échéant, on peut envisager que la requête soit rejetée par ordonnance comme manifestement irrecevable, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1, lorsque le requérant n'a articulé aucune argumentation en dépit d'une mise en demeure de régulariser.

4

□ L'exercice d'un recours contentieux contre un permis de construire manifeste la connaissance acquise et a pour effet de déclencher le délai de recours contentieux s'il ne l'avait pas déjà été, ce indépendamment de l'obligation d'affichage (CE, 28 février 1994, Epoux E..., n° 126817, aux T. ; CE, 18 décembre 2002, H... et S..., n° 244925, aux T. ; CE, 27 juillet 2005, M..., n° 278337, aux T.).

4

*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.*

Pour ce qui concerne l'incidence visuelle du projet, il n'est pas évident que les requérants, et tout particulièrement M. D..., disposent d'une vue directe sur la construction projetée. Ils n'ont d'ailleurs pas produit de photographie pertinente tendant à l'établir. Il est toutefois vraisemblable que Mme A... puisse apercevoir le bâtiment, assez haut et massif, car son champ de vision est assez dégagé vers la ZAC Eurotunnel, sans que la topographie l'occulte avec certitude. Pour autant, rien ne permet de penser que, à la supposer avérée, cette visibilité, qui serait en tout état de cause très limitée, soit de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des habitations que les requérants détiennent à Peuplingues. Il n'est nullement fait état d'une dégradation du paysage ou d'une pollution visuelle susceptible de les importuner au quotidien ou de réduire la valeur vénale de leurs biens.

Nous sommes plus hésitant s'agissant des nuisances sonores. La comparaison que les requérants s'efforcent d'établir avec la station de conversion dite IFA 2000 n'est guère pertinente. Certes, cette station est plus éloignée de leur résidence, puisqu'elle se trouve à environ 1,6 km. Mais elle est aussi deux fois plus puissante ; et surtout, elle se situe à l'air libre alors que les infrastructures bruyantes de la station litigieuse sont destinées à être abritées par un bâtiment clos. Il n'est donc pas absolument certain que le bourdonnement qu'elle produit soit audible à 700 m de là. Pour autant, nous pensons que cette éventualité ne peut être écartée. La société Eleclink se prévaut de son intention d'installer des dispositifs anti-bruit ; mais dans la mesure où ils ne figurent pas dans la demande de permis de construire, cette circonstance ne peut être prise en compte pour apprécier l'intérêt pour agir contre le permis. Elle trahit en revanche l'existence de nuisances sonores relativement importantes émanant de l'installation, justifiant l'implantation de tels dispositifs. Quant à la technologie mise en œuvre, qui distinguerait cette station de conversion de la station IFA 2000 par sa discrétion, aucun élément comparatif technique n'est produit en défense, et l'absence d'étude d'impact, dont se plaignent précisément les requérants, ne permet pas d'apprécier avec exactitude le périmètre affecté par les nuisances sonores. Le cas échéant, cette nuisance affecterait de manière directe les conditions d'occupation et de jouissance des habitations et de leurs dépendances. Dans ces conditions, et en l'état de l'instruction, nous pensons qu'il y a lieu, pour les besoins de la présente procédure de référé, d'admettre l'intérêt pour agir des intéressés. Le cas échéant, la société pourra tout à fait nourrir son argumentation afin de convaincre le juge du fond de l'absence d'intérêt pour agir, notamment en produisant une étude acoustique portant sur des installations comparables, comme les défendeurs le font classiquement en matière d'éoliennes.

Si vous nous suivez, vous devrez déterminer si une étude d'impact était requise et, par suite, si l'absence d'étude justifie une suspension sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement. Rappelons que ce texte est applicable aux recours contre les permis de construire soumis à étude d'impact (CE, 13 juillet 2007, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères de la région de Tournan-en-Brie, n° 294603, aux T.). Vous noterez qu'il trouvait son pendant dans

l'article L. 554-11 du code de justice administrative, jusqu'à ce que la loi dite Grenelle II modifie ce dernier article, à notre avis par erreur, pour ne viser que le référé « enquête publique » prévu à l'article L. 123-16 du code de l'environnement. Les articles L. 554-11 et L. 554-12 sont désormais largement redondants. Mais cette malfaçon est sans incidence sur l'application autonome de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

Les hypothèses dans lesquelles une étude d'impact est ou peut être exigée sont énumérées dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. On y trouve notamment, au 28°, certains « *ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique* », seul item discuté par les parties.

Vous avez toutefois jugé récemment que l'obligation de joindre une étude d'impact au dossier de demande de permis de construire, prévue à l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, ne vise que les cas où le code de l'environnement exige une telle étude pour des « *projets soumis à autorisation d'urbanisme* » (CE, 25 février 2015, Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, n° 367335, aux T.). La portée de cette formule n'est pas tout à fait évidente à cerner, alors que le tableau annexé comporte de multiples références au code de l'urbanisme et à des autorisations d'urbanisme étrangères au permis de construire, comme le permis d'aménager. Il nous semble qu'elle doit se comprendre comme renvoyant aux 36° et 37° de ce tableau, qui visent expressément les constructions soumises à permis de construire et, par extension et eu égard à la chronologie des textes rappelée par les conclusions de Xavier de Lesquen, au 38°. Pourraient aussi y être incluses, éventuellement, les constructions soumises à permis de construire et relevant des 11°, 35° et 47°<sup>5</sup>. Mais le 28° ici en litige n'est clairement pas dans le champ du renvoi tel que vous l'avez circonscrit.

L'hésitation vient seulement de ce que, dans ses conclusions sur l'affaire précitée, notre collègue vous suggérait finement de ménager une exception pour les constructions qui ne relèveraient d'aucune autre autorisation que celle de la législation d'urbanisme. On voit bien en effet que l'interprétation que vous avez donnée de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme peut créer un angle mort lorsqu'il n'existe aucun autre dispositif permettant à l'administration de contrôler l'existence et la complétude de l'étude d'impact, alors que l'article L. 122-1 du code de l'environnement prescrit à l'autorité compétente pour autoriser la réalisation du projet de prendre en considération l'étude d'impact.

---

5

□ La même logique devrait être suivie pour l'étude d'impact devant être produite, le cas échéant, à l'appui d'une demande de permis d'aménager (art. R. 441-5 CU), ce qui renvoie à notre avis aux 33°, 34°, 35°, 40°, 45°, 46° et 48° ; de demande d'autorisation de réalisation de remontées mécaniques (art. R. 471-3 CU – 41° du tableau) ; ou encore d'aménagement de pistes de ski (art. R. 473-2 – 42° du tableau).

6

*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.*

Cela étant, votre décision ne se fait pas l'écho de l'exception ainsi envisagée. Imprégnée de l'idée que la législation d'urbanisme s'intéresse avant tout au bâtiment plutôt qu'aux incidences environnementales de l'activité qu'il abrite, elle circonscrit la portée de l'article R. 431-16 au seul cas dans lequel le code de l'environnement a expressément établi une passerelle avec la police de l'urbanisme et, plus précisément, avec le régime du permis de construire. A cette aune, l'absence d'un régime d'autorisation tiers garantissant le respect de l'article L. 122-1 du code de l'environnement n'a pas, en pure logique, à rejaillir sur l'office de l'autorité en charge de l'urbanisme. Si des angles morts subsistent alors que des normes supérieures exigent un contrôle effectif de l'administration sur l'étude d'impact, il appartient au législateur ou, dans son champ de compétence, au pouvoir réglementaire, d'y remédier. Au demeurant, l'hypothèse est sans doute rare, d'autant que l'étude d'impact est exigée dans tous les cas où, indépendamment d'un quelconque régime d'autorisation, une enquête publique est nécessaire, notamment en cas d'expropriation ou d'implantation de servitudes. Enfin, il ne sera pas toujours aisé de déterminer, à l'occasion du contentieux portant sur le permis de construire, si le projet est soumis à un autre régime d'autorisation ayant pour objet de contrôler les incidences environnementales du projet. La présente affaire l'illustre.

Si vous estimiez devoir ménager une exception à la règle que vous avez dégagée, vous seriez en effet confronté à la difficulté d'identifier un tiers régime incluant la production d'une étude d'impact. Le seul susceptible de s'appliquer, à notre avis, est celui qui résulte des articles 4 et 5 du décret n° 2011-1697 du 1er décembre 2011, qui prévoit la délivrance d'une autorisation sur la base d'une étude d'impact pour certains ouvrages du réseau public d'électricité. Comme le soutiennent unanimement les parties, la station de conversion ne nous paraît certes pas soumise à cette autorisation, faute de faire partie du réseau public d'électricité, puisqu'elle sera exploitée par Eleclink, et non par RTE. En réponse à la mesure d'instruction qu'a diligentée votre première sous-section, les parties ont en revanche admis de manière tout aussi unanime que la ligne d'interconnexion elle-même était soumise à ce régime d'autorisation en vertu des articles 4, 5 et 25 de ce décret<sup>6</sup>. Et comme l'indique la société, cette ligne, qui met en liaison des réseaux nationaux de transport d'électricité asynchrones, ne peut fonctionner sans les stations de conversion situées de part et d'autre du tunnel sous la Manche. L'indissociabilité fonctionnelle justifie que la ligne et les stations soient regardées comme parties intégrantes d'un même « programme » au sens du II de l'article L. 122-1, de sorte que l'étude d'impact de la première doit intégrer les conséquences environnementales des secondes. Dans cette logique, votre décision d'Assemblée du 12 avril 2003, Association Coordination interrégionale stop THT et autres (n° 342409 et a., au Rec.), juge ainsi que

---

6

<sup>□</sup> Il résulte de l'article 25 du décret de 2011 que « les lignes d'interconnexion mentionnées à l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 » sont soumises aux articles 4 et 5 de ce décret. Or l'interconnexion envisagée par Eleclink entre la France et le Royaume-Uni est au nombre de celles que vise l'article 17 du règlement de 2009.

7

*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.*

la réalisation d'une ligne à très haute tension et la création des postes de raccordement constituent une « même opération », selon la terminologie alors applicable. Nous pensons donc qu'il n'existe pas d'angle mort en l'espèce. A travers cet exemple, on perçoit toutefois assez bien les difficultés auxquelles une lecture différenciée de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme expose le pétitionnaire, l'administration et, à leur suite, le juge. C'est pourquoi nous vous invitons à en rester à une interprétation univoque et simple de ce texte, dans la ligne de la rédaction de la décision du 25 février dernier.

Si vous n'en étiez pas convaincu, se poserait la question de savoir si la station de conversion litigieuse entre bel et bien dans le 28° du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Nous pensons qu'il convient de l'assimiler à un « *poste de transformation dont la tension maximale de transformation est supérieure ou égale à 63 kv* », dans la mesure au moins où elle ne se borne pas à transformer du courant continu en courant alternatif (et vice-versa), mais modifie le niveau de tension (400 kv / 320 kv). On peut hésiter en revanche à considérer que le projet a pour effet d'augmenter la « *surface foncière des postes de transformation* ». Cette précision peut sembler curieuse, alors qu'on est porté à penser que toute création d'un poste de transformation suppose une emprise au sol. L'Etat vous suggère une explication : selon lui, il n'y a pas création de surface foncière lorsque le poste de transformation est implanté dans une emprise plus vaste déjà affectée à cet usage et délimitée par une clôture extérieure. Il nous paraît bien difficile de le suivre : sa thèse permettrait de s'affranchir de toute étude d'impact en cas de densification en postes de transformation d'une vaste emprise initialement délimitée pour accueillir un unique poste, le cas échéant de taille modeste. Or les effets propres de chaque ouvrage méritent assurément d'être étudiés. A l'inverse, un léger déplacement de la clôture, somme toute assez anodin puisque celle-ci vise seulement à éviter les intrusions extérieures, conduirait à exiger une étude d'impact. Nous pensons pour notre part que l'exception, qui est d'interprétation stricte, vise uniquement les travaux de reconstruction et ceux qui affectent les postes de transformation sans toucher à leur emprise au sol, de sorte que le 28° est susceptible de s'appliquer ici. L'administration serait bien inspirée de modifier le texte et, en particulier, de définir la notion de « surface foncière » si elle ne partage pas cette analyse.

**Mais par les motifs précédemment énoncés, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée, et au rejet de la demande de suspension ainsi que des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**