

N° 389238-389277

Société routière Chambard

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

Séance du 7 décembre 2015

Lecture du 18 décembre 2015

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

La société requérante exploite une installation classée de fabrication d'enrobés, dans l'Isère, sur le fondement d'une autorisation datant de 1975.

Après avoir tenté de régulariser des installations irrégulièrement édifiées sur le site, par une déclaration de 2011 grevée d'un recours à notre connaissance encore pendant, elle a déposé en mars 2014 un dossier de permis pour deux nouveaux bâtiments : un auvent de stockage de sable et un auvent destiné à abriter des engins de chantier, comprenant également des locaux techniques fermés.

Dans cette commune qui n'est dotée d'aucun document urbanisme, le maire agissant au nom de l'Etat a opposé un refus à cette demande, qu'il a interprétée comme tendant aussi à la régularisation des constructions préexistantes. Mais à la demande du préfet il a dû retirer le refus et accorder le permis demandé, par un arrêté du 22 décembre 2014 contre lequel la commune a formé un recours assorti d'une demande de suspension en référé.

Le juge des référés du TA de Grenoble a fait droit à la demande de suspension par une ordonnance du 23 mars dernier, contre laquelle la société et l'Etat se pourvoient en cassation.

Il faut noter que la suspension a été accordée sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, alors que la commune avait formé sa demande sur le fondement des articles L.122-2 et L.123-16 du code de l'environnement, pour défaut d'étude d'impact et d'enquête publique.

Le juge des référés a seulement retenu comme « de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du permis » les moyens tirés de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique.

Il n'a pas constaté l'absence illégale d'étude d'impact et d'enquête publique – ce qui lui aurait permis de statuer sur le fondement des articles L.122-2 et L.123-16, et que vous auriez laissé à son appréciation souveraine comme vous l'avez jugé par la décision *Commune de Saint-Leu* du 19 juin 2015, n°386291, au recueil et aux conclusions de Xavier de Lesquen. Vous avez admis que la mise en œuvre de ces dispositions et particulièrement celles de l'article L.122-2 conduise le juge des référés à examiner la nécessité de l'étude d'impact (cf. 3 novembre 2006, *Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord*, n°293794, aux tables). Et cet examen est

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.

pour sa part soumis à un contrôle « entier » par le juge des référés, contrairement à ce qui prévaut pour l'application de l'article L.521-1.

Mais en l'espèce, nous l'avons dit, c'est sur l'article L.521-1 que le juge des référés s'est fondé, pour qualifier l'absence d'étude d'impact et d'enquête publique de simples « moyens de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du permis ». C'est donc au régime de cet article qu'il faut se référer.

Il ressort des motifs de l'ordonnance que le moyen tiré de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact, au titre de la procédure dite du « cas par cas », s'appuie sur une exception d'illégalité de l'article R.122-2 du code de l'environnement, qui énumère les travaux et projets soumis à la procédure de « cas par cas » avec, au 37°, la mention des travaux soumis à permis dans une commune dépourvue de document d'urbanisme lorsque l'opération crée une shon supérieure à 3.000 m². Ce moyen est soulevé au regard de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement.

La société invoque votre jurisprudence *D...* du 16 juin 2010, n°340250, par laquelle vous avez jugé qu'un moyen tiré de l'incompatibilité de dispositions législatives avec les règles du droit de l'Union ne saurait être retenu par le juge des référés qu'en cas de méconnaissance manifeste des exigences qui découlent de l'Union.

Le ministre ne s'y réfère pas, avec raison nous semble-t-il : car il ne s'agit pas ici de la contrariété de la loi nationale avec le droit de l'Union, mais simplement de la méconnaissance d'une directive par un acte **réglementaire** pris pour sa transposition.

Un tel moyen n'est pas de ceux visés par l'ancienne jurisprudence *C...* du 30 décembre 2002, n°240430, prolongée en référé par *Association Aides* du 21 octobre 2005, n°285577, ni par la décision *D...* qui en a atténué la rigueur.

On peut comprendre qu'au regard de son office, le juge des référés ne soit pas censé émettre de doute sérieux sur le respect par la loi du droit de l'Union, sauf incompatibilité manifeste.

Mais nous ne voyons pas ce qui permettrait de transposer ce raisonnement au moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union par un texte réglementaire, lorsque cette méconnaissance ne procède pas de la loi dont il est fait application mais du seul texte réglementaire - comme en l'espèce puisque c'est la rubrique de l'annexe qui poserait problème au regard des prescriptions de la directive.

Il nous semble que ce n'est pas la nature de la norme invoquée qui fonde la jurisprudence *C...* et ses suites, mais le rang de la norme contestée.

En référé, la loi est présumée conventionnelle.

Mais à l'égard d'un acte réglementaire, un moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union ne diffère en rien, nous semble-t-il, d'un moyen tiré de la méconnaissance de la loi, compte tenu de la place que la Constitution reconnaît à ce droit totalement intégré dans notre système juridique - si du moins, encore une fois, la méconnaissance alléguée procède du seul règlement et pas de la loi pour l'application de laquelle il est pris.

Le juge des référés ne nous paraît donc pas avoir méconnu son office en retenant comme susceptible de créer un doute sérieux un moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union, s'agissant de dispositions de la partie réglementaire du code de l'environnement qui n'étaient en rien déterminées par la loi, sans rechercher si cette méconnaissance pouvait être qualifiée de manifeste.

A-t-il commis une erreur de droit manifeste en retenant ce moyen comme susceptible de créer un doute sérieux ? Ce qui est critiqué dans la formulation du 37° du tableau annexé à l'article R.122-2, c'est le critère tenant à la surface de plancher supérieure à 3000 m², la société estimant qu'il aurait fallu se référer à l'emprise au sol pour apprécier l'impact environnemental d'un projet. Le moyen ne nous paraît nullement absurde, d'autant que la jurisprudence de la Cour de justice a précisé que la marge d'appréciation laissée aux Etats membres pour déterminer les projets pouvant être dispensés d'étude d'impact trouvait sa limite dans l'obligation de soumettre à une telle étude les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison « de leur dimension » (19 juillet 2009, *Commission c/Irlande*, C-427/07). Or c'est bien la question du mode de calcul de la dimension du projet qui était en cause devant le juge des référés, l'emprise au sol pouvant paraître plus pertinente que la surface de plancher, qui ne comprend que les surfaces closes et couvertes.

Ceci suffit-il à écarter l'erreur de droit manifeste au sens de votre jurisprudence *Commune d'agglomération de Saint Etienne* du 29 novembre 2002, n°244727, au recueil.

Pour le reste, et compte tenu du contrôle très retenu que vous exercez en cassation sur les ordonnances rendues en référé, l'ordonnance ne nous semble pas non plus pouvoir être censurée :

Elle est suffisamment motivée et a été prise au terme d'une procédure qui a permis le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, même si la société a eu connaissance d'un mémoire en réplique lors de l'audience de référé : vous l'admettez eu égard à la nécessité d'adapter les exigences de la contradiction à celles de l'urgence (28 mai 2001, *Société Codiam*, n°230692, aux tables).

C'est sans erreur de droit que le juge des référés a reconnu un intérêt à la commune pour contester le permis délivré au nom de l'Etat sur son territoire (Section, 10 mars 1978, *Commune de Roquefort-les-Pins*, n°03895).

Sur l'urgence, il nous semble qu'il a pu retenir la présomption d'urgence qui s'attache à la suspension de l'exécution d'un permis lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être pour autant achevés, eu égard à leur caractère difficilement réversible (27 juillet 2001, *Commune de Tulle*, n°230231, aux tables sur « la condition d'urgence en principe satisfaite »). Ce n'est certes qu'une présomption, ainsi que vous l'avez précisé avec la décision du 28 septembre 2011, *SCI 30 rue de Thionville*, n°345699, aux tables. Mais en l'absence de circonstances particulières justifiant de la renverser, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en s'arrêtant à ce constat. La société ne caractérisait nullement d'urgence à disposer des nouveaux bâtiments ; et contrairement à ce qui est allégué devant vous, le juge des référés n'avait pas non plus à tenir compte de la nature spécifique des travaux, dont la société nous dit qu'ils seraient en réalité facilement réversibles.

Enfin, le litige porte sur des circonstances de fait fort embrouillées, qui mettent en cause non seulement, semble-t-il, la création d'une surface de plancher d'une dimension réduite, de 76 m², mais aussi la régularisation de constructions antérieurement édifiées sur le site de la centrale d'enrobage. C'est ce qui explique la discussion sur le seuil des 3000 m², la commune raisonnant en termes d'emprise au sol pour démontrer le dépassement de ce seuil et plaider l'incidence notable sur l'environnement de *l'ensemble* formé par les constructions irrégulièrement édifiées.

Quoi qu'il en soit, saisis d'un pourvoi en cassation contre l'ordonnance rendue sur le fondement de l'article L.521-1, vous n'avez pas à décider si une étude d'impact était requise ou non. Vous pourrez simplement constater que le juge des référés n'a pas dénaturé les pièces qui lui étaient soumises en s'interrogeant sur la nécessité de procéder en l'espèce à une étude d'impact, au titre de la procédure du cas par cas.

C'est sans erreur de droit qu'il en a déduit qu'existait aussi un doute sérieux sur le moyen tiré de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'une enquête publique, compte tenu des dispositions de l'article L.123-2 du code de l'environnement d'après lesquelles font l'objet d'une enquête publique les projets soumis à étude d'impact, fût-ce au titre de la procédure du cas par cas.

PCMNC au rejet des pourvois et à ce que la société et l'Etat versent chacun la somme de 1500 euros à la commune.