

N° 405706

**SOCIETE D'ASSAINISSEMENT DU
PARC AUTOMOBILE NICOIS**

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 janvier 2017

Lecture du 29 janvier 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Cette affaire pose une intéressante question sur l'office du juge des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). La société d'assainissement du parc automobile niçois exploite depuis 1995 une activité de stockage, dépollution et démontage des véhicules hors d'usage et de vente des pièces détachées automobiles récupérées. En 1997, elle s'est avisée de ce que son activité relèverait de la législation sur les installations classées, et a demandé une autorisation d'exploiter à la préfecture. La préfecture a répondu que l'activité n'était pas soumise à autorisation, par une lettre du 8 septembre 1997 qui, selon la transcription donnée par la requérante et non contestée par l'administration, était motivée par le fait que la surface de l'activité était inférieure à 50m². Lors d'une inspection en 2010, la DREAL a constaté que l'activité s'était développée et s'étendait désormais sur 3000 m², sans qu'une demande d'autorisation au titre des installations classées ait été formée. La demande a été déposée le 16 juillet 2010 mais le préfet a refusé son accord le 25 mars 2013, au motif que l'activité de casse automobile était incompatible avec les règles du PLU applicables à la zone AUf, zone « à urbaniser », où était située l'exploitation. La société a contesté cette lecture du PLU en faisant valoir que le règlement de la zone en cause autorisait les installations classées nécessaires à des « services d'intérêt collectif de tri et de collecte des déchets ». Elle a donc attaqué ce refus devant le tribunal administratif de Nice puis la cour administrative d'appel de Marseille, qui ont tous deux rejeté sa demande d'annulation les 7 octobre 2014 et 6 octobre 2016. Elle se pourvoit en cassation.

La cour a jugé qu'elle devait appliquer non le PLU en vigueur à la date du refus attaqué, mais celui en vigueur à la date à laquelle elle statuait. Or le PLU avait été modifié et le nouveau règlement de la zone excluait, cette fois expressément, les activités de stockage de véhicules et leur dépollution. Elle a donc jugé légal le refus de l'autorisation au jour où elle statuait. Le pourvoi soutient, par un unique moyen, qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article L. 514-6 du code de l'environnement que la cour aurait dû appliquer le PLU en vigueur à la date du refus attaqué, le précédent PLU, et non celui en vigueur à la date où elle statuait.

Pour présenter ce deuxième alinéa de l'article L. 514-6, il faut le replacer dans l'office du juge des installations classées. C'est un office de plein contentieux, très ancien, où le juge est investi de larges pouvoirs puisqu'il peut aller jusqu'à autoriser ou modifier l'autorisation lui-même. Si, en pratique, il renvoie souvent l'intéressé devant l'administration, il peut aussi statuer lui-même sur les droits du requérant à exercer une activité et à quelles conditions. Il est donc conduit à appliquer le droit en vigueur à la date où il statue puisqu'il peut lui-même autoriser. Au besoin, il ajuste une décision administrative qui, légale à sa date d'édiction, est

devenue en décalage avec la législation du fait de l'évolution des règles. Il s'ensuit un certain nombre de complexités dans le traitement de ce contentieux.

En particulier, dans certains cas, il est impossible, parce que absurde logiquement, d'appliquer les règles en vigueur à la date où le juge statue : il faut, plus classiquement, appliquer celles en vigueur à la date de la décision administrative attaquée. Vous avez jugé qu'il en allait ainsi dans deux cas :

- le premier cas est celui des règles de procédures, de forme et de compétence ; dès lors que les moyens de légalité externes sont opérants dans ce plein contentieux, le juge ne pouvant statuer qu'au vu d'un dossier constitué selon une procédure régulière et par les autorités compétentes, vous appliquez les règles en vigueur à la date de l'autorisation contestée (CE, 25 janvier 1967, *Sté Massilia*, T. ; CE, 22 sept. 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, n° 367889, T.). La solution inverse vous conduirait à estimer qu'il faut refaire les procédures de toutes les autorisations attaquées à chaque fois que les textes changent, alors que les autorisations sont légales au fond. En revanche, si le juge estime que l'autorisation était irrégulière pour un problème de procédure, il peut lui-même « régulariser ou compléter la procédure » (CE, avis, 29 mai 2015, *Ass. Nonant Environnement*, n° 381560, Rec.), en appliquant alors les dispositions en vigueur à la date où il statue ;
- le second cas est celui des règles d'urbanisme, qui sont, en vertu de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, opposables à l'ouverture d'une installation classée, tout en s'appliquant au permis de construire de la même installation. Deux autorisations appliquent donc parfois la même règle. Il semble absurde qu'une usine construite dans une zone destinée à l'accueillir en vertu d'un document d'urbanisme cesse de fonctionner si le document d'urbanisme ne prévoit plus d'usine à cet endroit. L'évolution d'une réglementation sur la sécurité ou la préservation de l'environnement peut conduire l'administration et le juge des installations classées à modifier, voire abroger, des autorisations d'exploitations, mais en faire de même en raison de la modification des règles d'urbanisme semble excessif. Pour éviter cet écueil, votre jurisprudence traditionnelle consistait à estimer le moyen inopérant contre les arrêtés modifiant ou complétant les prescriptions de l'autorisation initiale, l'article L. 123-5 ne parlant que de « l'ouverture » de l'installation (v. votre décision de section, CE, sect., 27 sept. 2006, *Cté d'agglo. de Montpellier*, n° 269553, Rec.). Mais cette solution ne valait que pour les arrêtés postérieurs à l'autorisation, et non pas lorsque le document d'urbanisme est modifié pendant le contentieux contre l'autorisation initiale. Plusieurs cour d'appel ont estimé que le principe de sécurité juridique devait dans ce cas conduire le juge à appliquer les règles d'urbanisme à la date de l'autorisation initiale (CAA Lyon, 10 octobre 2000, *Sté Mermier* ; CAA Paris, 27 janvier 2004, *Sté routière de l'est parisien*). Par deux décisions de 2016, vous avez, vous aussi, jugé que la légalité de l'autorisation d'une ICPE s'apprécie par rapport au document d'urbanisme en vigueur à la date de l'autorisation (CE, 22 février 2016, *Sté entreprise routière du grand sud e.a.*, n° 367901, T. sur un autre point ; CE, *Sté Ligérienne granulats*, n° 391452, Rec.). Comme pour les règles de procédure, vous avez jugé qu'une fois qu'il a constaté une irrégularité, le juge de plein contentieux des installations classées peut régulariser lui-même l'autorisation en confrontant celle-ci au document d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue et en tirer les conséquences appropriées. Au moment même où vous dégagez cette solution, le législateur a adopté le 2^e alinéa de l'article L. 514-6, objet du moyen, selon lequel « *la compatibilité d'une installation classée avec [un document d'urbanisme] est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration* ». Dans

les deux décisions de 2016, l'article n'était pas applicable car vous jugiez en cassation des arrêts rendus avant son entrée en vigueur ; en l'espèce, la cour a statué après son entrée en vigueur et a appliqué le nouvel article, dès lors qu'il est relatif à l'office du juge, bien que la décision de refus attaquée lui soit antérieure. Nous pensons qu'elle a eu raison de considérer que cette nouvelle disposition était applicable, car elle régit l'office du juge de plein contentieux, juge d'une situation à la date où il statue, selon les règles contentieuses applicables à cette date. Nous le pensons d'autant plus que cet article a codifié une jurisprudence valable pour l'état antérieur du droit. Si vous aviez un doute sur ce point, qui n'est pas évident, une censure ne conduirait d'ailleurs, nous semble-t-il, qu'à une substitution de motifs en cassation, de pur droit, si vous nous suivez pour rejeter le pourvoi.

Notre litige concerne non une décision positive (autorisation, enregistrement ou non opposition à déclaration) mais un refus. L'office du juge est en principe le même : il applique le droit en vigueur à la date à laquelle il statue et peut aller jusqu'à autoriser lui-même l'installation (CE, avis, 29 mai 2015, *Ass. Nonant Environnement*, n° 381560, Rec.). Faut-il appliquer les mêmes exceptions que pour les contentieux des autorisations positives ? Nous pensons que c'est le cas pour les règles de procédure, mais vous n'aurez pas à trancher cette question aujourd'hui. En revanche, vous est posée la question de la date à laquelle se placer, en cas de contentieux contre un refus, pour apprécier la conformité aux règles d'urbanisme.

L'unique moyen du pourvoi comporte en réalité deux branches distinctes. La première branche consiste à soutenir que le juge administratif n'était pas saisi d'un refus, car la préfecture avait autorisé l'exploitation par sa lettre du 8 septembre 1997 et que la société n'avait demandé qu'une régularisation. Il n'en est rien : cette lettre concernait une installation de moins de 50m² et le dossier de demande déposé en 2010 concerne un site de 3000m². Cette demande a donné lieu à un refus, qui est l'objet du recours.

Vous devrez dès lors répondre à l'autre branche du moyen : faut-il appliquer les règles d'urbanisme en vigueur à la date du refus ou à la date à laquelle le juge statue ?

Pour nous, la réponse dépend de ce que doit faire l'administration une fois que le refus est annulé, ou de ce que doit faire le juge de plein contentieux des installations classées s'il censure le refus et s'interroge sur la possibilité d'autoriser l'installation lui-même, comme il le peut.

La réponse la plus naturelle consiste à juger que l'administration, ressaisie de la demande, va appliquer le document d'urbanisme à la date à laquelle elle statue ; dès lors, le juge ferait de même. S'il en est ainsi, il vaut mieux considérer que le juge examine la légalité du refus en fonction des dispositions du règlement d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue, selon le droit commun de ce plein contentieux. Si en effet, comme en l'espèce, le document d'urbanisme s'est durci pour interdire les casses automobiles, il n'y a aucun intérêt à annuler le refus initial, même illégal, pour ensuite renvoyer le pétitionnaire devant l'administration où un nouveau refus est certain. Et cela ne fait obstacle à une action indemnitaire si le premier refus était illégal. Si, à l'inverse, le document d'urbanisme qui interdisait autorise désormais l'installation, pourquoi interdire au juge des installations classées de censurer le refus, pourtant légal à l'époque, et d'accorder éventuellement l'autorisation ?

Cette solution peut également se prévaloir de la rédaction de l'alinéa en cause, et de ses travaux préparatoires, même si ces derniers ne sont pas décisifs. Cet alinéa ne dit pas que l'on applique les règles d'urbanisme à la date de toute « décision » rendue en matière d'ICPE. Il est précis : il dit qu'il faut appliquer le document d'urbanisme en vigueur à la date de

l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration. Il laisse soigneusement de côté le cas de la décision de refus ou d'opposition.

Les travaux préparatoires témoignent de ce que cet amendement parlementaire ne visait que les installations qui existent déjà, qui sont autorisées. En séance, il a été dit que l'objectif « *est de limiter le risque de voir les opposants à un projet déjà autorisé obtenir la modification de documents d'urbanisme dans le but de rendre ce projet illégal en profitant de ce que le juge de l'ICPE soit un juge de plein contentieux* » (AN, discussion du 10 octobre 2014, art. 38 bis, M. Krabal). Les rapports font référence à la jurisprudence des cours administratives d'appel dont nous vous parlions et il est indiqué qu'il s'agit de « *préserver l'activité des ICPE* », pour codifier cette jurisprudence qui, selon le rapport parlementaire, dépendrait trop du cas d'espèce. Aucun mot n'est dit du cas du refus. Dans l'arrêt attaqué, la cour s'est donc fondée sur ces travaux préparatoires pour estimer que le 2^e alinéa de l'article L. 514-6 ne s'applique pas au cas du refus.

Une autre voie serait possible, plus prétorienne. Elle consisterait à juger que, ressaisie de la demande après annulation du refus, l'administration doit appliquer le document d'urbanisme en vigueur à la date de son refus illégal, qui est comme cristallisé au bénéfice du pétitionnaire. Il est alors nécessaire que le juge examine la légalité du refus au regard du document d'urbanisme en vigueur à la date de ce refus.

Pour déroger à la règle cardinale selon laquelle l'administration applique la réglementation en vigueur à la date à laquelle elle prend une décision, il vous faut un ancrage législatif. Le seul dont vous disposiez est l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, mais il ne s'applique qu'aux autorisations d'urbanisme et il ne nous semble pas possible de l'étendre prétoriquement aux autorisations ICPE appliquant une règle d'urbanisme.

En adoptant l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, le législateur a souhaité qu'on n'autorise pas une ICPE qui est contraire au parti d'aménagement retenu par le document d'urbanisme. Cet article conduit certes à une redondance, et à des difficultés d'articulation, si l'ICPE fait aussi l'objet d'un permis de construire, mais elle prend tout son sens lorsqu'il n'y a pas de permis de construire. Le cas d'espèce est une bonne illustration : la zone a été classée « à urbaniser », et il n'existe aujourd'hui aucune casse automobile de grande taille autorisée dans le quartier. Il n'y a aucun permis de construire délivré dans le litige et on comprend aisément que l'installation d'une casse automobile de 3000 m² s'insèrera mal dans le futur tissu résidentiel... Peut-être en revanche devriez-vous en juger autrement si un permis de construire était produit : il n'est pas sûr que, dans cette configuration, il faudrait appliquer à l'autorisation une autre règle d'urbanisme que celle qui a été appliquée au permis de construire et a donné lieu à cette autorisation d'urbanisme, si elle est encore valable. Cette question ne se pose pas au cas d'espèce.

Nous vous proposons donc de confirmer la cour : saisi d'un contentieux contre un refus, le juge des ICPE doit appliquer les règles d'urbanisme en vigueur à la date où il statue. Cette solution crée une asymétrie entre le traitement contentieux de l'autorisation et du refus, mais elle ne nous semble pas si complexe. Elle reste dans le droit commun du contentieux des ICPE, à savoir : *le juge applique la règle en vigueur le jour où il statue, sauf si c'est absurde.* Or, pour un refus, l'application de la règle la plus récente est logique et expédiente si vous nous suivez pour dire que les règles d'urbanisme en vigueur à la date d'un refus illégal ne sont pas cristallisées en matière d'ICPE. Et cela nous semble être conforme à la lettre du texte et à ses travaux préparatoires.

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi.