

N° 417177

Association Sans nature pas de futur

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 21 juin 2019

Lecture du 12 juillet 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

La société Chimirec Centre Est a été autorisée, par un arrêté préfectoral du 18 août 2011, à exploiter une plateforme de tri, de transit, de regroupement et de prétraitement de déchets industriels dangereux sur la commune de Bouvesse-Quirieu, dans l'Isère. Cet arrêté a été contesté par une association de protection de l'environnement qui craint des risques de pollution de l'installation, par elle-même et du fait de la proximité d'une importante cimenterie. Par un arrêt du 9 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Lyon, faisant usage de ses pouvoirs de juge de plein contentieux des installations classées, a ajouté aux obligations prescrites à l'exploitant une prescription supplémentaire mais, pour le reste, a rejeté le recours de la requérante, qui se pourvoit en cassation.

Le litige pose trois questions d'inégales difficultés.

Il y a d'abord une critique relative à la complétude de l'étude d'impact, pour laquelle l'article R. 512-8 du code de l'environnement dans sa rédaction alors applicable prévoit que le pétitionnaire doit indiquer les raisons, notamment au regard des enjeux environnementaux, pour lesquelles le projet a été retenu parmi les solutions envisagées. La requérante soutenait qu'à ce titre, un autre site d'implantation possible aurait dû être présenté et d'ailleurs aurait dû être choisi. Mais il n'est pas exigé du pétitionnaire qu'il implante son installation dans le meilleur site possible, seulement d'indiquer au dossier les motifs qui l'ont conduit à retenir son projet. Or l'implantation près de la cimenterie était présentée comme un avantage car celle-ci permet de valoriser certains types de déchets. Dès lors, pour écarter ce moyen, la cour a pu sans erreur de droit se borner à relever qu'il ne ressortait pas du dossier que l'autre site aurait été préférable d'un point de vue environnemental, et qu'il ne manquait donc pas une information dans l'étude. L'enjeu environnemental n'était pas le seul mais constituait bien sûr le principal en l'espèce.

Sont ensuite critiquées les nuisances et risques liées au projet. Le débat sur les nuisances sonores a été souverainement tranché par la cour, par une motivation qui nous semble suffisante. Les principales critiques portent sur la réponse qu'a apportée la cour au fait que l'implantation de cette nouvelle usine trop près de la cimenterie n'était pas admissible au regard des intérêts protégés par la police des installations classées. Ce débat est en fait double. D'une part, pour autoriser l'usine de traitement des déchets, le préfet doit prendre en considération les avantages et inconvénients que représente la proximité de la cimenterie, et vérifier qu'il n'y a pas de risque qui ne soit correctement jugulé. Le contenu de l'étude

d'impact a d'ailleurs été précisé sur ce point à l'article R. 122-5 du code. La cour a procédé à cet examen sans erreur de droit et a jugé qu'il n'y avait pas de risques supplémentaires liés à la présence à proximité de la cimenterie. D'autre part, les écritures d'appel rappelaient que le II de l'article R. 512-6 dispose que les documents à joindre à la demande d'autorisation *« portent sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients. »* Autrement dit, lorsque le demandeur a un projet global, à l'intérieur duquel l'installation pour laquelle il demande une autorisation va interagir avec d'autres installations *« exploitées ou projetées »* par lui, il doit faire porter l'étude d'impact, l'étude de danger et les autres documents sur l'ensemble. Mais en l'espèce, la cimenterie n'appartient pas, n'est pas exploitée par le même demandeur, et cette disposition n'a donc pas à s'appliquer. Le moyen était inopérant et vous ne censurerez pas la cour pour n'avoir rien dit de cet aspect, qui était hors sujet. Il n'y a par définition pas d'erreur de droit.

Nous en venons donc à la dernière question, qui a justifié l'inscription devant votre formation de jugement. Il était soutenu devant la cour que l'installation était incompatible avec le SCOT des Bouches-du-Rhône en Dauphiné. La cour a jugé le moyen inopérant et vous devez donc déterminer si une autorisation délivrée au titre de la police des installations classées doit respecter le SCOT.

Indirectement, il ne fait pas de doute que oui : l'article L. 123-5 dispose que le plan local d'urbanisme est opposable à l'ouverture des installations classées. Cette disposition ancienne a toujours été interprétée par la jurisprudence comme imposant, par dérogation à une stricte indépendance des législations, que non seulement le permis de construire un bâtiment pour une installation classée, mais également l'autorisation d'exploiter l'installation classée soient conformes aux documents d'urbanisme communaux. En effet, un document d'urbanisme peut légitimement, pour structurer l'espace qu'il organise, choisir de réserver certaines activités sensibles, notamment industrielles, à certains secteurs de la commune. Dès lors que l'installation ne nécessite pas toujours de construire un nouveau bâtiment, c'est donc à travers l'autorisation d'exploiter qu'est assuré le respect de ce parti d'urbanisme. Le document d'urbanisme devant lui-même être compatible avec le SCOT, les autorisations d'exploiter doivent en principe s'inscrire dans le parti général dessiné par le SCOT.

S'agissant de ces normes particulières que sont les documents de planification et d'orientation, et qui ne s'imposent en outre aux documents inférieurs que dans un rapport de normativité faible, un rapport de *compatibilité*, il est plus aisé d'en rester aux documents généraux, réglementaires, et de ne confronter un tel document qu'avec celui qui lui est immédiatement inférieur, c'est à dire confronter le SCOT au PLU. Eu égard à cette construction normative particulière, il n'est pas souhaitable de confronter directement une autorisation individuelle avec le SCOT : l'exercice est souvent malaisé puisqu'on confronte un projet particulier, sur un terrain donné, à des orientations générales relatives à la structuration d'un large territoire, qui ne s'imposent que de façon globale dans un rapport de compatibilité (CE, 18 décembre 2017, ROSO, n° 395216, T.). L'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme applicable à l'époque de notre litige, repris aujourd'hui à l'article L. 142-1, prévoit cependant que certaines autorisations plus ou moins individualisées doivent être en elle-même directement compatibles avec le SCOT : il s'agit des autorisations d'exploitation commerciale et d'exploitation d'un cinéma, ainsi que des opérations foncières et

d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat. Par un arrêt de principe du 2 mars 1977 *Sieur D...*, mentionnées aux tables de votre recueil sur un autre point mais unanimement cité par la doctrine pour cet apport, vous avez jugé que cette liste, qui concernait à l'époque les ancêtres des SCOT, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, était limitative. Dès lors, une autorisation d'urbanisme ne peut en principe être confrontée directement au SCOT : le moyen est inopérant (v. aussi CE, 4 juillet 1997, *Les Verts Ile-de-France*, n° 143842, Rec.). En revanche, vous confrontez l'autorisation au document d'urbanisme applicable, et le requérant peut exciper de la méconnaissance par celui-ci du SCOT. L'analyse doit alors se faire globalement, à l'échelle du PLU lui-même au regard des orientations du SCOT (CE, 18 décembre 2017, *ROSO*, n° 395216, T.).

Vous devez selon nous confirmer sans hésitation le caractère limitatif de cette liste et le fait qu'en principe, on ne confronte pas une autorisation individuelle à un SCOT. La question se résume donc à déterminer si les autorisations d'installations classées sont visées par la liste de l'article L. 122-1-15. Or la requérante soutient qu'elles doivent, à certaines conditions, être regardées comme des *opérations foncières* ou des *opérations d'aménagement*, catégories définies par un décret en Conseil d'Etat, qui en dresse la liste, codifiée à l'article R. 122-5 du code (devenu R. 142-1). Cette liste comprend notamment les actes créant certaines zones (zones d'aménagement différée, zones d'aménagement concerté et zones de réserves foncières de plus de cinq hectares). On comprend que ces actes, qui ne sont pas relatifs à un projet individuel mais à l'aménagement d'une zone, puisse être plus aisément confrontés à un document de planification générale au niveau intercommunal. La liste comprend également les lotissements et les remembrements opérés par les associations foncières urbaines lors que l'opération est relative à plus de 5000 mètres carrés de surface de plancher : à ce niveau de création de nouveaux bâtiments, l'opération est considérée comme pouvant avoir un impact sur la planification intercommunale. Enfin, l'article ajoute que doivent également être en elles-mêmes compatibles avec le SCOT les « *constructions soumises à autorisation* » portant sur une surface de plancher de plus de 5000 mètres carrés.

Les requérants affirment que les autorisations d'exploiter une installation classée, lorsqu'elle s'accompagne de la construction d'un bâtiment de plus de 5 000 mètres carrés, sont relatives à des « *constructions soumises à autorisation* » et doivent donc être compatibles avec le SCOT. Au regard du seul article R. 122-5, le moyen ne convainc absolument pas : l'autorisation d'exploiter n'est pas une autorisation de construire. S'il y a lieu de construire un bâtiment de plus de 5 000 mètres carrés pour l'installation, cela donnera lieu à un permis de construire qui devra être confronté directement au SCOT. L'article, inséré dans le code de l'urbanisme, doit être lue comme ne faisant référence qu'aux autorisations relatives à la police de l'urbanisme, faute de quoi un nombre importants d'autorisations liées à l'exploitation de grands bâtiments devraient être confrontées avec le SCOT.

Ce qui peut faire douter un instant est l'argument tiré de la nouvelle rédaction de l'article L. 514-6 du code de l'environnement qui, au sein de la législation sur les installations classées, dispose que « *la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un SCOT, d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration* ». Cette disposition législative, introduite par l'article 143 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, est venue renverser une jurisprudence de certaines cours administratives d'appel qui, faisant une application mécanique de l'idée que le juge de plein contentieux des installations classées statue en fonction du droit en vigueur à la date où

il juge, appliquait à des installations classées des dispositions des documents d'urbanisme interdisant désormais l'implantation d'une usine dans un secteur où elle s'était légalement installée quand elle avait été construit. Votre jurisprudence a d'ailleurs réaffirmé ensuite, pour les autorisations antérieures à l'intervention de la loi, que la norme d'urbanisme qui peut être confrontée à une autorisation d'exploitée est celle applicable à la date de sa délivrance (CE, 16 décembre 2016, Sté Ligérienne Granulats SA, n° 391452, Rec.). L'objectif du législateur n'était pas de créer un nouveau rapport de droit entre l'autorisation d'une installation classée et le SCOT mais d'affirmer que la règle d'urbanisme applicable à cette autorisation est celle de la date où elle a été délivrée. Il est vrai que le membre de phrase de l'article L. 514-6 parlant d'un rapport de compatibilité avec le SCOT apprécié par le juge des installations classées n'a alors guère de sens. Vous pourriez estimer que le législateur n'a entendu viser là que les cas où est invoquée une exception d'incompatibilité du PLU avec le SCOT, puisque le PLU est opposable aux autorisations d'exploitation classées. Nous vous invitons donc, malgré l'intervention du législateur en 2015, à en rester à votre jurisprudence classique et à juger explicitement que l'autorisation d'exploiter une installation classée ne peut être confrontée directement au schéma de cohérence territoriale.

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi et à ce que le requérant verse à la société défenderesse une somme de 3000 euros en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA).