

N° 429790 SNC Le Castellet-Faremberts

N° 432539 – Ass. Koenigshoffen demain

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 16 décembre 2020

Lecture du 1^{er} février 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoyneck, Rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées vous permettrons de préciser certains points concernant la nécessité d'une étude d'impact environnementale en matière d'urbanisme.

1.1 L'affaire 429790 pose la question de la notion de projet nécessitant qu'une étude d'impact environnementale soit conduite.

Dans sa rédaction applicable aux actes attaqués, l'article L. 122-1 du code de l'environnement définissait à son I la notion de projet comme « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;* ».

L'article R. 122-2 du code fixe les seuils et critères des projets devant faire l'objet d'une évaluation. Il vise notamment les permis de construire (PC) et d'aménager, à la rubrique 39, qui soumettait à une telle évaluation tout projet de plus de 40 000 m² de surface et à un examen au cas par cas les projets de construction dont la surface créée est supérieure à 10 000 M².

Le projet en litige concerne la réalisation de 120 logements sociaux pour une surface de plancher totale d'environ 8800 m², il est donc en dessous des seuils susceptibles de nécessiter une étude d'impact environnementale.

Le tribunal administratif (TA) a toutefois mobilisé le III de l'article L. 122-1, qui vise à intégrer dans le calcul des seuils chacun des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions qui **concourent** à un même projet, « *y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».

Ce III de l'article L. 122-1 a été ajouté pour « réceptionner » la jurisprudence de la CJUE, qui se fondant sur l'effet utile de la directive « projets », a plusieurs reprises estimé que des fractionnements de projets ne devaient pas conduire à échapper à ses prescriptions¹.

Le TA a tenu compte d'un projet situé sur une parcelle voisine, d'une taille plus modeste, mais créant une surface de plancher de 1350 m², conduisant pour les deux projets à dépasser le seuil de 10 000 m², et a estimé que faute d'avoir fait l'objet d'un examen « au cas par cas », les dispositions du code de l'environnement avaient été méconnu.

Ce projet voisin ne faisait pas semble-t-il l'objet d'une instruction ou d'une autorisation au titre de l'urbanisme. Le TA a seulement noté, que le rapport de présentation de la modification du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune du Castellet faisait état, en sus du projet attaqué, de ce projet voisin sur une parcelle 1759, et que les plans annexés au dossier de permis de construire attaqué montrent également que deux passages mèneront à la parcelle 1759. Le TA a également noté que la commune du Castellet a souhaité vendre la parcelle 1759 « en vue de la réalisation d'un petit programme immobilier entièrement dédié au logement social ... ».

On voit bien qu'un tel projet, au sens non pas de la directive éponyme mais au sens commun d'une intention non encore finalisée, ne constitue à l'évidence pas un ensemble **immobilier unique**, présentant une unité fonctionnelle pour l'application des règles d'urbanisme et pour lequel un PC unique est en principe requis mais qu'il est possible de fractionner en plusieurs permis selon des critères définis par votre jurisprudence² de section ville de Grenoble du 17 juillet 2009 n°301615.

Il ne nous semble pas que l'on puisse nécessairement caler les conditions du **projet unique mais fractionné** pour l'application des dispositions du code de l'environnement et celle de **l'ensemble immobilier unique** pouvant sous condition donner lieu à des permis fractionnés, car on voit bien que l'on ne touche pas aux **mêmes objectifs**. Dans un cas il s'agit d'éviter le contournement d'un seuil pour évaluer l'impact environnemental, dans l'autre il s'agit de s'assurer du respect des prescriptions d'urbanisme. Les parties ne vous invitent pas à une telle assimilation.

C'est votre décision commune de la Turballe du 28 novembre 2018 (n°419315 aux T.) qui nous paraît en réalité poser la ligne de raisonnement qui vous conduira à censurer le TA dans la présente affaire.

Dans cette affaire était en cause un permis d'aménager, et vous aviez censuré pour erreur de droit une ordonnance de référé qui l'avait suspendu en estimant que le projet à prendre en compte était non pas ce seul projet de lotissement, mais l'ensemble du projet d'urbanisation de la zone au sein duquel il s'inscrivait, aux seuls motifs que la modification du plan local

¹ CJCE, 21 septembre 1999, Commission c/ Irlande, aff. C-392/96 ; CJCE, 25 juillet 2008, Ecologistas en Acción-CODA, aff. C-142/07 ; CJCE, 28 février 2009, Paul Abraham e. a., aff. C-2/07 ; CJCE, 10 décembre 2009, Umweltanwalt von Kärnten, aff. C-205/08 ; CJUE, 27 mars 2014, Ayuntamiento de Benferri, aff. C-300/13.

² Jurisprudence précisée notamment par 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest Environnement et autres, n°s 391092, 391155, aux T. ; 28 décembre 2018 sté Roxim n° 413955 aux T

d'urbanisme de la commune avait prévu l'aménagement d'une zone en plusieurs étapes et que le projet de lotissement contesté s'inscrivait dans le cadre de cet aménagement.

C'est le même type de raisonnement erroné auquel s'est livré le TA de Toulon et que vous censurerez. Le fait que le PLU ait envisagé un certain zonage pour certains types d'aménagements peut le cas échéant être appréhendé dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans et programmes prévue par la directive 2001/42/CE. Mais il peut pas être un indice de ce que plusieurs projets réalisés ou réalisables dans le cadre de cette planification d'urbanisme constitueraient en réalité un seul projet fractionné au sens du III de l'article L. 122-1.

1.2 Le TA avait retenu un second motif d'annulation, à savoir la méconnaissance des dispositions du PLU imposant une largeur minimale au chemin permettant d'accéder à la voie publique. Pour atteindre les 6 m de largeur requis par le règlement du PLU, des travaux sont nécessaires, et c'est la question classique du caractère certain de ces travaux dans leur principe comme dans leur échéance à la date de la délivrance du permis de construire qui est posée (CE *SCI Le clos du cèdre* du 20 janvier 1988 n° 85548 au Rec ; v également *Société PCE* du 28 décembre 2017 n° 402362 aux T.).

Le TA a relevé que « *Si les défendeurs font état d'un projet d'élargissement de cette voie, il ne ressort pas des pièces du dossier que sa réalisation aurait fait l'objet d'une programmation par les collectivités publiques compétentes, aucune précision n'étant apportée quant à son calendrier de réalisation et à ses modalités de mise en œuvre.* ». Cette appréciation est arguée de dénaturation, en se fondant sur une autorisation donnée au département du Var par le propriétaire d'une parcelle pour y réaliser des travaux nécessaires à la réalisation d'un carrefour sécurisé au croisement de la RD 26 et du chemin des Faremberts. Mais le TA a pu dans son appréciation souveraine ne pas estimer qu'une telle « autorisation » permettait d'assurer la réalisation de cet aménagement à une échéance certaine.

Ce motif justifie l'annulation du PC, malgré la censure du 1^{er} motif retenu par le TA. Toutefois, il apparaît régularisable en application de l'article L. 600-5-1, rien ne semble faire obstacle à ce que l'aménagement soit effectivement réalisé, comme semble en attester les dernières écritures devant vous. Dans ces conditions, dans la configuration de votre jurisprudence de section Commune de Cogolin (15 février 2019 n°401384), il vous appartient d'annuler le jugement, après avoir censuré le motif erroné des juges du fond et constaté que le second motif d'illégalité, bien que fondé, était régularisable.

2. Nous pouvons en venir à l'affaire 432539, qui concerne un permis de construire en vue de réalisation d'un ensemble immobilier de 7 bâtiments comportant 226 logements. Cette fois, il n'y a pas de débat sur le fait que ce projet créant plus de 14000m² de surface franchissait le seuil de soumission « au cas par cas » à étude d'impact. Ce sont les conséquences d'une telle étude qui a été réalisée, sur l'autorisation d'urbanisme qu'il vous appartient de préciser.

2.1 Vous avez cassé un 1^{er} jugement rendu en 1^{er} et dernier ressort par le TA de Strasbourg pour défaut de réponse à moyen, s'agissant de plusieurs critiques sur l'insuffisance alléguée de l'étude d'impact et ce second pourvoi pose à nouveau une question de défaut de réponse à un moyen, mais cette fois parce que le TA a estimé qu'il était inopérant.

L'association requérante soulevait dans son mémoire du 9 janvier 2019 devant le TA un moyen tiré de ce que, en méconnaissance de l'article R 122-14 du code de l'environnement, le permis attaqué ne mentionnait pas les prescriptions imposant des mesures « ERC ». Le TA a estimé qu'un moyen tiré de l'absence de mesures à mettre en œuvre par le pétitionnaire afin d'éviter, de compenser ou de réduire les effets du projet sur l'environnement, était inopérant à l'appui de la contestation du contenu d'un permis de construire.

L'édiction de mesures ERC dans un permis de construire peut paraître surprenante, mais c'est bien une conséquence mécanique de la soumission à étude d'impact environnementale, soumission qui n'est pas limitée à des autorisations et polices administratives trouvant leur place dans le code de l'environnement.

Vous ne l'avez jamais jugé jusqu'ici s'agissant des autorisations d'urbanisme mais vous l'avez fait concernant les DUP, par votre décision Commune de Villiers-le-Bacle n°410917 du 9 juillet 2018 aux T.

L'édiction de mesures ERC, « éviter, réduire, compenser », relève de la logique du principe de prévention, prévu par l'article 3 de la charte de l'environnement, qui comme vous le savez ne pose pas une règle directement applicable. Dans l'affaire Villiers-le-Bacle, vous aviez relevé que les dispositions du code de l'expropriation et celles des articles L. 122-1 et R. 122-14 du code de l'environnement précisent, s'agissant des actes portant déclaration d'utilité publique, la portée du principe de prévention. Et vous aviez jugé que si les travaux, ouvrages ou aménagements que ces actes prévoient le justifient, ces derniers doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi.

Cette exigence s'agissant des DUP est insérée dans le contrôle de leur légalité interne, il ne s'agit pas que ces mesures ERC soient de simples mentions contrôlées au titre de leur légalité externe.

Il est vrai ici que le pont que fait le code de l'urbanisme entre les autorisations d'urbanisme et le code de l'environnement figure à l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme, qui dispose que « *Lorsque la décision autorise un projet soumis à étude d'impact, elle est accompagnée d'un document comportant les informations prévues à l'article L. 122-1 du code de l'environnement* ».

Ce terme **d'informations** pourrait faire penser un instant qu'il ne s'agit que d'un élément à caractère purement informatif. Mais cette lecture est **contredite** par l'article L122-1 du code de l'environnement, qui dispose à son IV que « *La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet (...) fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi* ».

Comme le relevait Louis Dutheillet dans ses conclusions sur l'affaire de la commune de Villiers-le-Bac, l'article d'application R. 122-14 du code de l'environnement mêle des exigences de forme et de fond. Un raisonnement analogue conduit donc à exiger que le PC concernant un projet soumis à étude d'impact contienne les mesures ERC et à contrôler ces prescriptions au titre de la légalité interne du permis.

Mais il ne s'agit pas ici, d'incorporer dans l'autorisation d'urbanisme des prescriptions de type ERC qui seraient **extérieures** au droit de l'urbanisme et que les autorités compétentes au titre de l'urbanisme seraient bien en peine de contrôler, d'autant plus que parmi ces prescriptions, l'article R. 122-14 prévoit que figurent « *Les modalités du suivi de la réalisation des mesures ERC ainsi que du suivi de leurs effets sur l'environnement* ». C'est sans doute pour cela que l'article L. 122-1 réserve les **dispositions particulières prévues par les procédures** d'autorisation, d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets. C'est dans cette mesure que joue le principe d'indépendance des législations.

Des prescriptions ERC relevant par exemple de la police des ICPE auront leur place dans les autorisations correspondantes, mais pas dans le PC (voyez pour le cas général de l'articulation entre police de l'urbanisme et police des ICPE votre décision Mathon du 6 décembre 2017 n°398537 aux T). Ceci nous paraît conduire à une approche plus **restrictive** en matière d'urbanisme par rapport à ce que vous avez jugé en matière de DUP, où il est nécessaire pour l'application du principe de prévention comme pour celui de précaution, d'avoir une vision globale de l'ensemble mesures à prendre, « au moins dans leurs grandes lignes », notamment lorsqu'il s'agit in fine de contrôler le bilan de l'opération.

C'est donc au pris d'une erreur de droit que le TA a jugé que la méconnaissance de l'article R. 122-14 du code de l'environnement ne pouvait être utilement invoquée à l'encontre du contenu d'un permis de construire délivré pour des travaux soumis à étude d'impact. Vous devrez casser son jugement et régler l'affaire au fond, s'agissant d'une seconde cassation.

2.2 Avant de prendre l'ordre habituel des moyens, qui sont assez nombreux, nous vous dirons un dernier mot sur les prescriptions prises au titre de l'article R122-14 du code de l'environnement. Le moyen n'est donc pas inopérant, mais le pétitionnaire a intégré dans sa demande de permis de construire les mesures prévues par l'étude d'impact au titre de la séquence ERC, et l'autorisation délivrée a annexé au PC les prescriptions figurant à l'avis de la DDT-environnement, en indiquant à son article 5 qu'elles doivent être respectées. L'article 6 organise les interdictions d'usage et des restrictions quant au passage de canalisation qui

peuvent être regardées comme des mesures de réduction des effets du projet sur l'environnement. La discussion portant seulement sur l'absence de prescription et non sur leur éventuelle insuffisance qui n'est donc pas en débat, vous écarterez le moyen en constatant que de telles prescriptions figuraient bien dans l'autorisation attaquée.

Pour reprendre un ordre plus logique, au titre de la légalité externe, il est fait de nombreux reproches à la procédure suivie, mais un grand nombre de moyens manquent en fait ou sont inopérants.

Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, un plan de division foncière a été joint au dossier, ainsi qu'une étude de faisabilité sur les approvisionnements en énergie, alors qu'une demande au titre des installations classées n'était pas à joindre au dossier puisque le projet ne relève pas de cette police.

Sont ensuite pointées des insuffisances de l'étude d'impact sur l'analyse des effets du projet sur la qualité de l'air et la pollution atmosphérique, sur les déplacements, infrastructures et transports, sur le milieu naturel, sur les effets cumulés du projet litigieux avec deux autres projets de construction, ainsi qu'avec d'autres projets beaucoup plus éloignés. La lecture de l'étude ne confirme pas ces assertions.

Le PC a été soumis à une étude d'impact au cas par cas, l'enquête publique a pu mettre le dossier à disposition du public par voie électronique, puisque les dispositions des II. et III. de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement étaient applicables en l'espèce. Les critiques de la matérialité de cette mise à disposition électronique sont sans consistance.

Manque encore en fait le moyen tiré de ce que l'avis de l'autorité environnementale n'a pas été inséré au dossier d'enquête publique.

2.3 Au titre de la légalité interne, l'association soulève une exception d'illégalité de la modification du POS de Strasbourg décidée en 2010. Un contentieux contre cette modification avait déjà été engagé par l'association par la voie d'action, rejeté par la CAA de Nancy en 2014. Les dispositions applicables de l'article L123-19 du code de l'urbanisme permettent de recourir à la modification du POS lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du plan et lorsque certaines conditions sont respectées, notamment lorsque la modification ne comporte pas de graves risques de nuisance. En l'espèce, les modifications apparaissent effectivement limitées, s'agissant notamment du site de l'ancienne imprimerie Quebecor, où se situe le projet litigieux, ce dernier, auparavant intégralement en zone U, étant désormais pour partie classé en zone naturelle. Ce ne sont que 1,14% du territoire de la commune qui voient leur destination changée. Et si le site a dû faire l'objet d'une dépollution, il ne ressort d'aucun élément du dossier que le classement du site au profit du logement entraînerait de graves risques de nuisances, nous y reviendrons dans un instant. La voie de la modification était donc possible pour cette modification du POS.

Plusieurs vices de forme qui entacheraient la procédure d'élaboration du POS sont également soulevés mais ils ne peuvent plus être invoqué par la voie de l'exception en application de l'article L600-1 du code de l'urbanisme³.

Il est ensuite soutenu que l'avis du commissaire enquêteur sur la modification du POS serait insuffisamment motivé. Vous pourrez en application de l'article L600-12-1 tel qu'explicité par votre Avis de section 436934 SCI du petit bois du 2 octobre 2020, juger que ce moyen ne peut être utilement invoqué contre le PC litigieux car il ne ressort pas des pièces du dossier que ce moyen de légalité externe est de nature à exercer une influence directe sur les règles d'urbanisme applicables au projet en cause.

Toujours sur la modification du POS, il est soutenu que la commune et le porteur de projet auraient conclu une convention illicite mais le dossier ne permet pas de retenir le détournement de pouvoir dont elle procéderait.

Les autres moyens de légalité interne concernent directement le PC. Un premier groupe de moyen s'appuie sur l'ancien caractère industriel du site. Mais comme nous l'avons déjà dit le projet de logements n'est pas une installation classée, de sorte que la commune ne pouvait imposer des servitudes en application de l'article L515-12 du code de l'environnement.

Il est également soutenu que le permis aurait dû, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, être refusé en raison d'atteintes portées à la salubrité et la sécurité publique. La circonstance que le PC ait été assorti d'un certain nombre de prescriptions à ce titre ne traduit pas, contrairement à ce qui est soutenu, que le projet n'est pas compatible avec un usage d'habitation, puisque comme vous l'avez jugé dans votre décision Deville du 26 juin 2019 n° 412429 au recueil, un PC ne peut être refusé sur ce fondement que s'il n'est pas possible de l'accorder en l'assortissant de prescriptions adéquates.

Le projet tient compte des contraintes liées aux pollutions et risques sanitaires, la zone anciennement la plus contaminée accueillant le parking et les voiries tandis que la zone la moins impactée accueille les bâtiments de logements. Les prescriptions dont est assorti le PC interdisent le pompage de l'eau au droit du site, la culture de végétaux de consommation et l'implantation de crèches et écoles. Ces prescriptions répondent à la pollution résiduelle du site alors que les pièces du dossier indiquent que le site a fait l'objet d'une réhabilitation pour un usage résidentiel. Elles n'apparaissent pas insuffisantes dans ce contexte.

Enfin, il est soutenu que le projet méconnaîtrait les dispositions de l'article 3UB du POS relatives à la desserte du terrain d'assiette par une voie ouverte à la circulation appropriée à l'importance des constructions et à leur destination. Mais les rues desservant le site, siège de l'activité d'une ancienne imprimerie industriel avaient été dimensionnées pour accueillir des

³ sur l'utilisation de l'article L600-1, voyez CE 27 juin 2016, *M... et L... c/ hôpital local Benfeld*, n° 388554, inédit

poids lourds et un grand nombre de salariés. Ce dimensionnement est cohérent avec un projet de 226 logement et il n'y a pas méconnaissance des prescriptions de l'article 3UB du POS.

PCMNC :

- dans l'affaire 429790 :
 - o à l'annulation du jugement attaqué et au renvoi de l'affaire devant le TA de Toulon, et à ce que M. Bassa et autres versent une somme globale de 3 000 euros à la société Le Castellet-Faremberts sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA

- dans l'affaire 432539 :
 - o à l'annulation du jugement attaqué et au rejet de la demande présentée par l'association Koenighoffen Demain devant le TA de Strasbourg ;
 - o à ce que cette association verse à la commune de Strasbourg et à la société Frank immobilier une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L 761-1 du CJA et au rejet du surplus :