

**N° 450859**

**Société Les Pâtis Longs**

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 28 juin 2021**

**Lecture du 09 juillet 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Olivier FUCHS, rapporteur public**

Dans l'affaire qui vient d'être appelée, la cour administrative d'appel de Bordeaux vous saisit d'une demande d'avis portant sur la possibilité pour l'autorité compétente de surseoir à statuer, en raison de ce qu'un plan local d'urbanisme (PLU) est en cours d'élaboration, sur des demandes d'autorisations autres que celles régies par le code de l'urbanisme - il s'agit en l'espèce d'un parc éolien. Une nouvelle fois vous est donc posée la question des rapports qu'entretiennent le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, afin de déterminer si des ponts ont été construits ou si c'est le traditionnel mur de l'indépendance des législations qui doit trouver à s'appliquer, en ce qui concerne les règles du sursis à statuer en matière d'urbanisme et celles de l'autorisation environnementale.

La demande d'avis se greffe sur un contentieux éolien classique. La société Les Pâtis Longs a sollicité une autorisation d'implantation et d'exploitation d'un parc de six éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Luzay, dans les Deux-Sèvres, demande à laquelle, après une première décision tacite de rejet, le préfet de ce département a explicitement opposé un sursis à statuer, sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, en raison de l'élaboration d'un PLUI par la communauté de communes du Thouarsais. La cour administrative d'appel de Bordeaux a sursis à statuer sur les requêtes de la société pétitionnaire tendant à l'annulation de ces décisions pour vous poser deux questions.

La première question porte sur le point de savoir si les dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme permettent à l'autorité compétente de surseoir à statuer lors de l'élaboration d'un PLU sur des demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations autres que celles régies par le livre IV du code de l'urbanisme. La question porte en particulier, précise la cour, sur les projets soumis à la législation sur les ICPE. La cour, en cas de réponse positive à cette première question, vous demande de préciser si, néanmoins, l'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'ICPE n'exclut pas qu'il puisse être sursis à statuer sur la demande d'autorisation. En cas de réponse négative à la première question, la cour vous demande enfin si le fait que l'autorisation unique, lorsqu'elle est délivrée pour un parc éolien soumis à permis de construire, vaut permis de construire permet à l'administration de surseoir à statuer sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme.

*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 recevabilité de cette demande d'avis ne fait pas de doutes, les questions posées étant sérieuses et susceptibles de se retrouver dans de nombreux litiges.

1. Il faut, pour répondre à ces questions, d'abord vous exposer l'état du droit applicable, l'une des difficultés tenant aux modifications législatives et réglementaires qui ont pu intervenir au cours des dernières années.

1.1. Comme vous le savez le sursis à statuer du dernier alinéa de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme<sup>1</sup> est né avec le décret du 25 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme et résulte dans son économie générale actuelle de la loi SRU<sup>2</sup>. Il est une mesure de sauvegarde, consistant à différer la réponse apportée à une demande d'autorisation d'urbanisme qui serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur PLU. L'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, auquel l'article L. 153-11 renvoie expressément, permet de préciser les conditions et délais de mise en œuvre de cette mesure.

Le champ d'application matériel du dispositif est large dans les limites du code de l'urbanisme. Il s'étend en effet aux « demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations », mais en tant que celles-ci relèvent du code de l'urbanisme, sauf exception expressément mentionnée. Le premier alinéa de l'article L. 424-1 vise ainsi les demandes de permis ou de déclaration préalable au sens du code de l'urbanisme, tandis que le deuxième alinéa du même article dispose qu'il peut être sursis à statuer dans les cas prévus par trois articles du code de l'urbanisme, à savoir lorsque les travaux et constructions sont susceptibles de compromettre ou rendre plus onéreux une opération d'aménagement, l'équipement d'une ZAC et l'exécution du futur PLU. Le deuxième alinéa de l'article L. 424-1 renvoie au code de l'environnement seulement en ce qui concerne la possibilité de surseoir à statuer à compter de la décision de création d'un parc national pour les espaces ayant vocation à être situés dans le cœur de ce parc (article L. 331-6 du code de l'environnement). Enfin, les deux derniers alinéas de l'article L. 424-1 prévoient une procédure particulière pour la délivrance de l'autorisation à la fin de la période de sursis à statuer, laquelle apparaît ne concerner que les autorisations régies par ce code.

Hormis l'hypothèse très circonscrite de la création d'un parc national, aucun pont n'est donc fait avec le code de l'environnement et tout indique que le dispositif ne s'applique qu'en ce qui concerne les opérations relevant du code de l'urbanisme. Par ailleurs, aucune disposition du code de l'environnement autre que l'article L. 331-6 n'effectue de renvoi vers un sursis à statuer au sens de l'article L. 153-11 code de l'urbanisme. L'articulation des textes tend donc à indiquer que le dispositif du sursis à statuer ne s'étend pas, sauf exception dûment mentionnée, au-delà des autorisations du code de l'urbanisme.

Les règles dont nous avons fait mention sont celles postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la réforme du code de l'urbanisme, mais nous croyons que vous

---

<sup>1</sup> Auparavant dernier alinéa de l'article L. 123-6 du même code.

<sup>2</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

*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.*

pourrez traiter celles applicables à la période antérieure de la même façon. Les quelques différences existantes ne conduisent en effet pas, selon nous, à une analyse divergente<sup>3</sup>.

1.2. Si l'on porte maintenant le regard vers l'autorisation environnementale, vous savez que les textes ont assez fortement évolué entre le régime expérimental issu de l'ordonnance du 20 mars 2014<sup>4</sup> et celui permanent issu de l'ordonnance du 26 janvier 2017<sup>5</sup>.

Entre 2014 et 2017, l'autorisation unique valait permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme<sup>6</sup>. L'article 4 de l'ordonnance listait alors, parmi d'autres, plusieurs chapitres du code de l'urbanisme auxquels était soumise l'autorisation unique valant permis de construire, mais ceux-ci ne contiennent pas les dispositions relatives au sursis à statuer<sup>7</sup>. Aucune autre disposition de l'ordonnance ne renvoie non plus spécifiquement à ces dispositions.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017, la situation a radicalement changé puisque l'autorisation environnementale ne vaut plus permis de construire.

2. Il est temps de vous dire, à ce stade, quelle est la ligne directrice qui doit selon nous guider votre interprétation de la lecture combinée de ces deux régimes.

Vous pourriez, c'est une première solution, adopter une approche souple, laquelle se justifierait si vous vouliez donner un effet démultiplié au mécanisme du sursis à statuer. Ce mécanisme se justifie par la volonté de préserver les choix urbanistiques les plus structurants déjà faits par une commune, mais non encore formellement approuvés, des projets qui pourraient les remettre en cause. Ce dispositif permet, concrètement, de geler l'utilisation du sol pendant la gestation du PLU. On pourrait dès lors soutenir que ne pas permettre à l'autorité compétente en matière de PLU de surseoir à statuer sur des autorisations hors code de l'urbanisme, par exemple l'autorisation ICPE, aboutit à une situation étrange, voire insatisfaisante, dans la mesure où de telles autorisations peuvent compromettre, en pratique, les choix d'un PLU en cours d'élaboration.

Nous croyons toutefois qu'il faut résister à la tentation de s'engager dans cette voie. D'abord, le mécanisme du sursis à statuer est fortement dérogoire, à la fois en ce qu'il limite le droit de construire et en ce qu'il fait exception au principe selon lequel les règlements ne sont opposables aux administrés que lorsqu'ils ont été publiés. Cette singularité « explique que

---

<sup>3</sup> Les dispositions relatives au sursis à statuer ne renvoyaient alors pas expressément aux dispositions du livre IV du même code concernant les règles applicables aux constructions. Toutefois, aucune référence n'était faite à d'autres autorisations que les autorisations d'urbanisme, régime qui en vertu de l'article L. 111-8 était régi par ce code, indiquant qu'il ne pouvait être opposé de sursis à statuer qu'aux seules autorisations d'urbanisme.

<sup>4</sup> Ordonnance n°2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

<sup>6</sup> Article 8 de l'ordonnance du 20 mars 2014.

<sup>7</sup> Il s'agit en particulier, dans la rédaction alors applicable du code de l'urbanisme, des articles L. 111-7 et 111-8 (règles applicables au sursis à statuer), L.123-6 (possibilité de surseoir à statuer à compter de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU) et L. 424-3 (obligation de motivation du sursis à statuer).

*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.*

votre jurisprudence se montre vigilante sur les conditions (...) justifiant qu'une collectivité y ait recours », comme le soulignait encore récemment Vincent Villette dans ses conclusions sur une décision *Société Denali Consulting* (n°433619, aux Tables), par laquelle, privilégiant une lecture stricte de ces dispositions, vous avez jugé qu'elles ne pouvaient s'appliquer lors de la modification d'un PLU.

Ensuite, la ministre de l'écologie fait en particulier état de deux décisions du début des années 1980, dans lesquelles vous avez accepté d'appliquer le sursis à statuer à une autorisation d'exploiter une carrière et à l'autorisation de coupes d'arbres. La lecture de la deuxième décision montre toutefois que vous n'avez en rien voulu dépasser le cadre du code de l'urbanisme, l'autorisation en cause y trouvant alors sa source (CE, 7 juillet 1982, *Ministre de l'environnement c/ Société des filatures et teintureriers de Saint-Epin*, n°19083, au Recueil).

Plus embêtant, en apparence du moins, est le courant de jurisprudence dont fait partie la première décision mentionnée par la ministre (CE, 18 décembre 1981, *Ministre de l'industrie c/ M...*, n°24161, au Recueil<sup>8</sup>) et qui prend en réalité sa source dans une décision d'Assemblée du 23 juillet 1974, *Union nationale interprofessionnelle des carrières de matériaux de construction* (n°85206, au Recueil), courant selon lequel il peut être sursis à statuer au titre de la législation d'urbanisme sur l'autorisation d'exploitation d'une carrière. Le parallèle semble d'autant plus pertinent que vous étiez alors confronté, déjà, à un mécanisme d'autorisation préfectorale unique couvrant toutes les autres autorisations nécessaires, et que vous avez jugé que si la législation minière ne permettait pas d'opposer un sursis à statuer, la législation urbanistique le permettait. Mais à y regarder de plus près, vous avez pris appui pour ce faire sur des dispositions du décret n°71-792 du 20 septembre 1971 lesquelles prévoyaient expressément, d'une part, que le pétitionnaire devait satisfaire aux règles d'urbanisme applicables sur les terrains concernés et, d'autre part, que les mécanismes de sursis à statuer prévu par les législations autres que minière étaient applicables<sup>9</sup>.

Nous croyons, dès lors, que ces dispositions n'infirmant pas mais au contraire confortent l'approche que nous vous proposons, selon laquelle vous ne pouvez faire tomber le mur qui sépare les deux législations que si des dispositions le permettent (voir encore récemment CE, 28 avril 2017, *M. et Mme A...*, n°396172, aux Tables et CE, 21 juin 2021, *Association La Nature en Ville*, n°446662, au Recueil) ou si des considérations majeures d'intérêt général vous y poussent. Hors, nous ne voyons pas que des motifs impérieux permettent d'étendre par la voie prétorienne un dispositif procédural que des dispositions législatives limitent et qui a sa logique propre, laquelle est au fond de ne pas contraindre une même autorité qui est à la fois compétente pour élaborer le PLU et pour se prononcer sur la demande d'autorisation, d'ignorer d'un côté ce qu'elle est en train de réaliser de l'autre. Il nous semble d'ailleurs que compte tenu de la méfiance que peut susciter dans certaines communes l'implantation de certaines activités, il pourrait y avoir une difficulté tenant à ce que la révision d'un PLU pourrait intervenir uniquement pour faire obstacle à l'ICPE.

---

<sup>8</sup> Et réitérée à quelques reprises, par exemple par CE, 16 avril 1982, *Commune de Cantenac*, n°17000 et CE, 21 mars 1986, *Ministre de la recherche et de l'industrie c/ Commune d'Aubagne*, n°45279, aux Tables.

<sup>9</sup> Voyez les articles 7 et 10 de ce décret.

*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.*

3. Si vous nous suivez sur ce point, vous pourrez répondre d'abord à la première question posée par la cour dans le sens que le sursis à statuer en cas d'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne peut être opposé qu'aux demandes d'autorisations relevant du livre IV du code de l'urbanisme, auxquelles renvoie expressément l'article L. 153-11 du même code, dans l'hypothèse visée par l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme (élaboration d'un PLU) ou les autres hypothèses auxquelles renvoie l'article L. 424-1 de ce code. Il en résulte qu'il n'est pas possible d'opposer un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 153-11 à une demande d'autorisation environnementale, laquelle n'est pas régie par le livre IV du code de l'urbanisme.

Vous pourrez ajouter que dans le régime issu de l'ordonnance du 26 janvier 2017, l'autorisation ICPE ne dispense en principe pas d'obtenir un permis de construire et l'autorité compétente pour opposer un éventuel sursis peut donc le faire mais uniquement en ce qui concerne le permis de construire et non l'autorisation d'exploiter.

Le point délicat concerne selon nous la période 2014-2017, au cours de laquelle l'autorisation unique valait permis de construire. Dans ce cas précis, l'application du régime du sursis à statuer présente un attrait plus grand, puisque la délivrance de l'autorisation unique est le seul point d'accroche pour opposer le sursis en raison de l'élaboration d'un futur PLU. Toutefois, ainsi que nous vous l'avons dit, les dispositions applicables ne faisaient pas pour autant de l'autorisation unique un permis de construire comme les autres, notamment en listant les dispositions du code de l'urbanisme applicables, qui ne contiennent pas celles relatives au sursis à statuer. Certes, l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, lui-même alors opposable, impose que le permis ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'occupation des sols, mais nous croyons que ces dispositions, si elles ont pour effet de rendre applicables les règles de fond régissant les permis de construire, ne permettent pas d'importer pour autant les règles du sursis à statuer à l'encontre de ces autorisations uniques. La solution inverse conduirait en effet à rendre l'intégralité des dispositions du code de l'urbanisme applicables au permis de construire, y compris procédurales, alors même, d'une part, que le législateur a pris soin de mentionner l'application de certains chapitres de ce code et, d'autre part, que les dispositions procédurales relèvent précisément du droit de l'autorisation environnementale.

Si vous nous suivez pour répondre négativement à la première question posée, la seconde question devient sans objet.

4. Quant à la troisième question, elle porte spécifiquement sur les parcs éoliens.

Entre 2014 et 2017, compte tenu de ce que nous venons de dire et de ce que le régime applicable aux éoliennes ne diffère pas sur ce point du régime ICPE, la même réponse doit être apportée que précédemment.

Quant aux projets éoliens autorisés depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017, s'ils sont soumis à autorisation environnementale, ils sont désormais dispensés de permis de construire en vertu de l'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme<sup>10</sup>. Dès lors, nous

*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.*

ne croyons pas plus qu'il soit possible dans cette hypothèse d'opposer les règles du sursis à statuer du code de l'urbanisme. Dans ce Tétris normatif, cette solution s'articule harmonieusement avec votre décision du 14 juin 2018, *Association Fédération Environnement Durable* (n°409227, aux Tables), dans laquelle vous avez jugé que « *si l'article R. 425-29-2 introduit dans le code de l'urbanisme par le décret attaqué dispense les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale de l'obtention d'un permis de construire, il n'a, en revanche, ni pour objet ni pour effet de dispenser de tels projets du respect des règles d'urbanisme qui leurs sont applicables* ».

Les effets négatifs qui pourraient naître de cette situation sont atténués par l'existence d'une disposition spécifique aux contentieux éoliens : il s'agit de l'article L. 553-5 du code de l'environnement, créé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, devenu, depuis l'ordonnance du 26 janvier 2017, l'article L. 515-47 de ce code. Cet article dispose que lorsqu'une intercommunalité ou une commune a arrêté un PLU, l'implantation d'éoliennes incompatibles avec le voisinage de zones habitées est soumise à délibération favorable de l'organe délibérant en matière de PLU. Les travaux préparatoires de la loi du 17 août 2015 indiquent que le législateur souhaitait, de ce fait, éviter qu'un porteur de projet puisse « prendre de vitesse » une commune ou une intercommunalité. Le champ du mécanisme est volontairement restreint au stade où le projet est arrêté, afin de ne pas encourager le détournement de l'article de son but initial par des communes souhaitant ne pas avoir d'éolien sur leur territoire<sup>11</sup>. Par ailleurs, vous remarquerez également que le champ d'application est restreint à l'objectif d'éviter le voisinage des zones habitées, ce qui revient sans doute concrètement à s'assurer que les installations respectent la distance d'éloignement prévues au code de l'environnement au regard des zones destinées à l'habitation du projet de PLU<sup>12</sup>.

La relative parenté des législations d'urbanisme et d'environnement, au regard surtout des objectifs qu'elles poursuivent, incite souvent à vouloir faire tomber le mur de l'indépendance des législations pour privilégier un renforcement des liens déjà forts entre ces deux codes. Aujourd'hui, faute que le législateur ait prévu des ponts, nous vous proposons toutefois d'en rester à l'indépendance, qui nous semble mieux à même de garantir le juste effet de chacune des législations en cause.

Et par ces motifs, nous concluons à ce qu'il soit répondu à la cour administrative d'appel de Bordeaux dans le sens de ce qui précède.

---

<sup>10</sup> Article créé par le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale.

<sup>11</sup> Voir l'exposé sommaire des motifs de l'amendement n°878 présenté par M. Brottes et Mme Bareigts devant l'Assemblée nationale le 14 avril 2015.

<sup>12</sup> Voir l'article D. 181-15 du code de l'urbanisme.

*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.*