

**N° 437202 Association pour la sauvegarde et la salubrité de Faleyras Targon et environs (ASSFALTE)**

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

**Séance du 24 janvier 2022**

**Décision du 16 février 2022**

**CONCLUSIONS**

**M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public**

Nous avons parlé dans l'affaire précédente (FNE n°442607) du cheminement que vous avez fait en 2017 de la directive Plans et Programmes vers la directive Projet, et de la question de l'autonomie qui serait exigée de l'autorité chargée d'examiner au cas par cas si un projet doit être soumis à évaluation environnementale.

La présente affaire vous conduira en quelque sorte à faire le chemin à l'envers, puisqu'il s'agit en particulier d'examiner si ce que vous avez déjà jugé et que nous vous proposons de confirmer sur cette question pour la directive Projet doit également s'appliquer à la directive Plans et Programmes comme l'a jugé la CAA de Bordeaux en l'espèce.

L'association requérante a demandé l'annulation de la révision de la carte commune de Bellebat, sans succès devant les juges du fond.

1. Il est soutenu d'abord que la cour aurait entaché son arrêt de contradiction de motifs et d'erreur de droit s'agissant de l'absence au dossier d'enquête publique de la note de présentation prévue par le 2° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;

Cet article prévoit que le dossier d'enquête publique comprend l'étude d'impact et son résumé non technique lorsqu'elle est requise ( c'est 1° de l'article) et en l'absence d'évaluation environnementale, la décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale (c'est son 2°)

La cour s'est fondé sur une étude de « l'évaluation et incidences de la carte communale sur le site Natura 2000 du réseau hydrographique de l'Engranne », élaboré par un bureau d'étude indépendant, qui présentait l'environnement de la commune, les principales caractéristiques du projet, les différentes zones Natura 2000 susceptibles d'être concernées et qui analysait les

*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.*

incidences du projet sur l'environnement tout en proposant différents aménagements. Alors même que le préfet avait dispensé la carte communale d'évaluation environnementale, un tel document pouvait s'y apparenter, et le raisonnement de la cour, pragmatique, s'inspire de l'adage « qui peut le plus peut le moins » : alors que l'enquête publique aurait pu comporter un document plus sommaire sur cette question, l'étude en cause permettait de respecter l'article R 123-8. Ce raisonnement d'espèce n'est pas entaché d'erreur de droit ou de contradiction de motifs.

2. Le 2eme moyen de cassation vous conduira à prendre position sur la question de principe que nous avons mentionné en introduction. Cette affaire se distingue de celle que vous avez à trancher dans le même rôle à deux titres : d'une part nous sommes dans le champ de la directive Plans et programmes ; d'autre part l'examen au cas par cas s'est fait en 2015, le préfet agissant alors comme autorité environnementale, chargé des deux compétences qui étaient systématiquement communes avant la réforme de 2020.

Il faut donc d'abord examiner s'il est possible de transposer la solution de 2019 que nous vous avons proposé de confirmer aux plans et programmes concernés par la directive éponyme. C'est bien ce qu'a fait la cour de Bordeaux ici, qui a cité votre précédent FNE de 2019 pour le transposer à cette directive.

Il est très clair que l'arrêt Seaport<sup>1</sup> de la CJUE ne tranche pas cette question car il ne l'aborde pas. Le pourvoi veut vous convaincre qu'il faudrait dans le champ de la directions Plans et programme retenir une conception différente de celle que vous avez dans le champ de la directive projet, en se fondant sur un argument de texte qui nous paraît très faible, car il n'y a pas de différence de rédaction notable entre les 2 directives sur cette question. S'agissant de la directive Plans et programmes, son article 3 prévoit que les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches, et que pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes les autorités environnementales sont consultées. Ceci montre bien que le cumul des 2 compétences au sein d'une même autorité n'est pas requis par la directive, de façon générale.

Il convient toutefois bien sûr d'apporter la même réserve que celle que vous faite dans le champ de la directive projets : l'autorité chargée du cas par cas ne doit pas être chargée de l'élaboration du document. C'est le point qu'il convient de dissiper : Le rôle du préfet dans la procédure d'élaboration et d'approbation de la carte communale devait-elle conduire à estimer qu'il était dans une situation de conflit d'intérêt le disqualifiant pour se prononcer au cas par cas sur la nécessité d'une évaluation environnementale ?

---

<sup>1</sup> 20 octobre 2011, Seaport, C-474-10

*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.*

L'article L. 124-2 du code de l'urbanisme alors applicable (devenu L163-3) prévoyait que la carte communale est élaborée à l'initiative de la commune. A l'issue de l'enquête publique elle est approuvée par le conseil municipal (L163-6), elle est alors transmise au préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour l'approuver (L163-7).

Dans notre affaire, la commune a décidé la révision de sa carte en mars 2015, et le préfet a décidé de ne pas soumettre cette procédure à évaluation environnementale en octobre 2015. Le conseil municipal a approuvé la révision le 22 février 2016 et le préfet l'a approuvé à son tour le 12 avril 2016.

Cette nécessité d'une approbation du préfet<sup>2</sup> ne nous paraît pas suffire à faire de lui **un co-auteur** de la carte communale, qui se trouverait ainsi dans une situation de conflit d'intérêt à avoir par ailleurs décidé de l'absence de nécessité d'une évaluation environnementale au cas par cas.

S'agissant d'un acte d'une collectivité territoriale, on pourrait voir dans la nécessité d'une approbation préalable du préfet, une survivance du régime ancien du contrôle de légalité.

On pourrait aussi dire que ce contrôle s'apparente à une forme d'homologation, qui est nécessaire à l'entrée en vigueur d l'acte, mais qui n'est qu'un acte de contrôle, l'homologation ayant pour « *seul objet et [...] seul effet [...] de parfaire les effets d'un autre acte juridique en le rendant obligatoire ou en étendant la portée* », selon la formule du président Honorat dans des conclusions sur une décision Pauc du 26 janvier 2000 (n°197709 aux T.), qui juge que l'homologation d'une décision par le ministre est sans incidence sur la question de l'auteur de l'acte.

Mais quelle que soit l'analogie qu'on préfère, ce contrôle ne fait pas du contrôleur un co-auteur de l'acte contrôlé.

Vous confirmerez donc que la circonstance que le préfet de la Gironde, a à la fois dispensé l'élaboration de la carte communale de Bellebat de la réalisation d'une évaluation environnementale et approuvé la carte communale élaborée par la commune, est sans incidence sur la légalité de ce document.

3. Le 3eme moyen revient sur l'appréciation d'espèce que la révision de la carte communale pouvait être dispensée d'évaluation environnementale.

---

<sup>2</sup> Ce n'est pas la seule procédure où un document d'urbanisme local est soumis à l'approbation du préfet. Cf notamment la procédure de l'article L 153-25 lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé

*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.*

L'article R. 121-14 du code de l'urbanisme prévoit une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas pour « *Les cartes communales de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés* ».

La situation de la commune de Bellebat à proximité du site Natura 2000 du réseau hydrographique de l'Engranne n'est pas contestée. Pour confirmer l'absence de nécessité d'une évaluation environnementale, la cour a notamment pris en compte le document déjà cité d'évaluation des incidences de la carte communale sur ce site Natura 2000. Elle a pu sans dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis juger que le réseau hydrographique de l'Engranne ne serait pas affecté de manière significative par la révision de la carte communale et qu'une évaluation environnementale n'était donc pas nécessaire.

4. Le dernier moyen critique au titre de la dénaturation l'admission par la cour du classement en zone UA du lieudit Barailot. Le point 16 de l'arrêt attaqué juge le point, en indiquant l'objectif de ce classement de promouvoir le développement économique de la commune et la justification de son emplacement et en faisant valoir notamment les avis favorables de l'INAO, de la chambre d'agriculture et de la Commission départementale de préservation des espaces naturels. L'appréciation qu'elle en tire de l'absence d'erreur manifeste dans ce classement ne se prête pas à une censure pour dénaturation.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que l'association requérante verse à la commune de Bellebat une somme de 3000 euros au titre de l'article L 761-1 du CJA

*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.*