

Urbanisme et environnement

Avril 2018 – Avril 2019

L'actualité jurisprudentielle des derniers mois en matière de droit de l'urbanisme en lien avec l'environnement a été particulièrement riche • Le juge a notamment été conduit à se prononcer sur la portée de récentes modifications introduites par les lois *ESSOC* ou *NOTRe* • Les décisions citées illustrent l'intimité de régimes souvent présentés comme indépendants, mais en réalité indissociables dans le développement de la plupart des projets immobiliers •

I. URBANISME ET GRANDS PRINCIPES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

• Principe de non-régression

La question posée au Conseil d'État par trois associations était de savoir si la dispense de permis de construire des éoliennes bénéficiant d'une autorisation environnementale (C. urb., art. R. 425-29-2 nouveau) était ou non contraire au principe de non-régression de la protection de l'environnement figurant désormais au nombre des grands principes énoncés à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Par un arrêt du 14 juin 2018 (CE, 14 juin 2018, n° 409227, *Assoc. Fédération environnement durable, Vent de colère et a.* : Lebon, T. ; Dr. Env. 2018, p. 254), le Conseil d'État juge que tel n'est pas le cas, dès lors qu'à l'occasion de l'instruction et de la délivrance de l'autorisation environnementale, l'Administration est dans l'obligation de procéder à l'examen de la conformité des projets d'installations aux documents d'urbanisme applicables (C. urb., art. L. 421-8).

• Principe de précaution

Une commune s'était dotée d'un PLU créant, au nom du principe de précaution énoncé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement et à l'article 5 de la charte de l'environnement, des « sites d'exclusion » pour l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile. Les sociétés Orange et Bouygues Telecom ayant obtenu du tribunal administratif l'annulation de la délibération approuvant le PLU, et un appel ayant été formé par la commune, il appartenait à la cour administrative d'appel de Bordeaux de se prononcer sur le bien-fondé de cette invocation du principe de précaution (CAA Bordeaux, 16 nov. 2018, n° 16BX02996, *Cne de Ramonville-Saint-Agne*)

À cet égard, si, lors de la fixation des règles fixant la nature et la destination des constructions autorisées sur le territoire communal, il appartient bien au conseil municipal de veiller au respect du principe de précaution, il n'en reste pas moins que l'invocation de celui-ci comme fondement régulier des décisions de l'Administration est conditionnée à la démonstration d'une situation d'incertitude scientifique. En l'espèce, la cour considère que la commune ne démontre pas, en l'état des connaissances scientifiques, l'existence d'un risque pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes-relais de téléphonie mobile. Le principe de précaution ne peut donc justifier que la commune réglemente l'implantation de ces antennes en définissant des zones d'exclusion.

Emmanuel
VITAL-DURAND
et Jean-Nicolas
CLÉMENT
Avocats à la cour
Cabinet GIDE
LOYRETTE NOUËL

II. CONTENTIEUX

• Autorisation environnementale / régime contentieux / régularisation

Par un important avis contentieux (CE, avis, 22 mars 2018, n° 415852, *Assoc. Novissen et a.* : Lebon ; BJDU n° 3/2018, p. 212, concl. DUTHEILLET DE LAMOTHE), rendu à la demande de la CAA de Douai, le Conseil d'État précise le régime contentieux de

l'autorisation environnementale instituée par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, qui s'inspire des méthodes de régularisation en cours d'instance dont bénéficient les autorisations de construire au titre des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Le Conseil d'État précise les pouvoirs dont dispose le juge de l'autorisation environnementale en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

D'une part, suivant le mécanisme de l'annulation partielle, si le juge constate qu'un vice n'affecte que l'une des trois phases de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale (selon l'article L. 181-9 : phase d'examen du dossier ; phase d'enquête publique ; phase de décision) ou qu'une partie de la décision contestée, il peut limiter à cette phase ou à cette partie l'annulation qu'il prononce, puis demander à l'autorité compétente de reprendre la phase d'instruction ou la partie de la décision dont l'illégalité a été constatée (art. L. 180-18-I-1°). D'autre part, lorsque le vice constaté peut être régularisé par une autorisation modificative, le juge a la faculté de surseoir à statuer jusqu'au terme du délai qu'il fixe pour l'intervention de cette autorisation (art. L. 180-18-I-2°).

Enfin, en cas d'annulation partielle ou de sursis à statuer partiel, dans les conditions susvisées, le juge apprécie s'il y a lieu de suspendre l'exécution des autres parties de l'autorisation environnementale critiquée (art. L. 180-18-II).

Par un heureux rapprochement du régime des autorisations environnementales et de celui des autorisations d'urbanisme, l'office du juge environnemental rejoint ainsi celui du juge de l'urbanisme qui était alors seul doté de prérogatives spéciales pour préserver la sécurité juridique des titres.

• Permis de construire et autorisation d'exploiter réunies dans l'autorisation environnementale / office du juge

La cour administrative d'appel de Bordeaux avait à connaître de recours formés, d'une part, à l'égard de permis de construire un parc éolien, d'autre part, à l'encontre de l'autorisation d'exploiter ce même

parc éolien, ces deux autorisations ayant été délivrées en 2013, soit avant le 1^{er} mars 2017, date à laquelle le régime de l'autorisation environnementale est entré en vigueur (Ord. n° 2017-80, 26 janv. 2017 dans sa version issue de L. n° 2018-727, 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, et en particulier son article 15). Se fondant notamment sur l'article L. 181-1 nouveau du code de l'environnement, la cour considère que les permis de construire et l'autorisation d'exploiter de 2013 sont relatifs au même projet et forment ensemble l'autorisation environnementale visée par cet article ; il est dès lors de son office de joindre les requêtes (CAA Bordeaux, 7 mars 2019, n° 17BX00719, 17BX00721). La cour en tire alors la conclusion que ce sont les règles contentieuses propres à l'autorisation environnementale qui s'appliquent et notamment les dispositions de l'article L. 181-17 du code de l'environnement aux termes desquelles cette autorisation est soumise à un contentieux de pleine juridiction. Il en résulte qu'il appartient au juge d'apprécier le respect des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et des règles de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce : tel est notamment le cas s'agissant de l'appréciation de la compatibilité de l'installation avec le PLU (v. ci-dessous) ; cependant, la légalité de l'autorisation au regard des règles d'urbanisme s'apprécie pour sa part au regard de celles de ces règles applicables à la date de la délivrance de l'autorisation.

• PLU / enquête publique / responsabilité de la puissance publique

L'enquête publique diligentée lors de l'élaboration du PLU doit être organisée conformément aux dispositions des articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Dans ce cadre, le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif sur une liste d'aptitude dressée dans les conditions fixées à l'article L. 123-4 du code de l'environnement.

En l'espèce, le tribunal administratif de Melun avait annulé la délibération du conseil municipal de Villeneuve-le-Comte approuvant son PLU, au motif des irrégularités commises par le commissaire-enquêteur dans l'examen des observations du public lors de l'enquête, et de malfaçons dans la rédaction de ses conclusions. La commune recherchant la responsabilité de l'État du fait du préjudice découlant de cette annulation, la question se posait de savoir si, dans le cadre des règles posées par le code de l'environnement en la matière, le commissaire-enquêteur exerçait sa mission pour le compte de la commune ou, compte tenu notamment de son mode de désignation, pour le compte de l'État.

À cet égard, dans un arrêt du 13 mars 2019 (CE, 13 mars 2019, n° 418170, Cne de Villeneuve-le-Comte : Lebon T. ; Dr. Env. 2019, p. 173), le Conseil d'État souligne que « le plan local d'urbanisme soumis à enquête publique est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune », et que dès lors, le commissaire-enquêteur doit être regardé comme exerçant sa mission au titre d'une procédure conduite par la commune ; cette dernière est donc déboutée de sa demande.

• Intérêt à contester le permis de construire / éoliennes

Dans sa décision ACSV et autres¹, le Conseil d'État avait fixé les limites de l'intérêt pour agir en matière de permis de construire

des éoliennes, en jugeant qu'un requérant n'a pas intérêt à demander l'annulation d'un permis pour des éoliennes qui ne sont pas visibles de sa propriété, alors même qu'elles sont distantes de moins d'un kilomètre de cette propriété, mais qu'un autre requérant pouvait valablement agir contre ce permis dès lors que sa propriété est située face à un paysage agricole plat, offrant une vue dégagée, à une distance de 900 mètres d'éoliennes s'élevant à 120 mètres de hauteur. La doctrine comme les praticiens avaient alors retenu le caractère déterminant du critère de la visibilité dans l'appréciation de l'intérêt à agir.

Une nouvelle décision (CE, 16 mai 2018, n° 408950, Sté PetT Technologie : Lebon, T.) complète cette approche. Certes, dans l'espèce soumise à l'examen du Conseil d'État, les nouvelles dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 10 juillet 2013 et encadrant les conditions de l'intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme, n'étaient pas applicables, mais rappelons que celles-ci ne font que consacrer le principe préalablement dégagé par la jurisprudence, exigeant que la construction dont le permis est contesté affecte les conditions d'occupation, d'utilisation, de jouissance du bien détenu ou occupé par le requérant².

Dans l'espèce commentée, le Conseil d'État censure l'arrêt rendu par la CAA de Nantes qui avait admis la recevabilité d'un recours portant sur la contestation d'un permis d'éoliennes d'une hauteur de 116 mètres, seulement visibles à partir du deuxième étage du château des requérants, situé à 2,5 kilomètres du parc éolien. En cassation, le Conseil d'État, pour sa part, considère qu'au regard de la distance qui sépare le château du site retenu pour l'implantation du projet et de la configuration des lieux, les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir. Il s'ensuit que l'intérêt à agir en matière d'urbanisme ne peut être exclusivement conditionné par le critère de la visibilité mais relève, tout au contraire, de la combinaison d'indices démontrant l'atteinte véritable à la propriété ou à l'utilisation des biens des requérants.

• Contentieux / présomption d'urgence dans le cadre du référé-suspension à l'encontre du refus d'autorisation d'urbanisme ou d'une opposition à déclaration préalable

L'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Versailles (TA Versailles, ord. réf., 8 juin 2018, n° 1803293, SAS TDF) retient l'attention tant sous l'angle du contentieux environnemental que sous l'angle du contentieux d'urbanisme. Cette ordonnance vient en effet dégager une présomption d'urgence en faveur de l'opérateur – la condition d'urgence doit en effet être regardée comme satisfaite sans qu'il soit besoin d'examiner si par ailleurs les sociétés demanderesse justifient d'une situation d'urgence de leur chef – en matière d'installations permettant la couverture du territoire par un réseau de téléphonie mobile. Pour ce faire, le juge des référés se fonde sur « l'importance de l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par un réseau de téléphonie mobile de qualité » et l'existence de sanctions pour les opérateurs manquant à leur obligation de densification du réseau.

1. CE, 15 avr. 2015, n° 273398 : Lebon, T. p. 901

2. V. en ce sens CE 10 juin 2015, n° 386121, Brodelle et Gino : Lebon, p. 192

■ Annulation d'un refus d'autorisation d'urbanisme / pouvoirs du juge

L'avis contentieux rendu par le Conseil d'État le 25 mai 2018 à la demande du TA de Versailles (CE, avis, 25 mai 2018, n° 417350, Préfet des Yvelines : Lebon) apporte des indications utiles sur les conséquences concrètes attachées à l'annulation du refus opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme, à la suite de la loi MACRON du 6 août 2015. Pour mémoire, le deuxième alinéa de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, complété par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dispose que la motivation du rejet de la demande « doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 ». Ajoutons que l'article L. 600-2 du même code consolide, en cas d'annulation du refus opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme, les droits du pétitionnaire qui ne peut se voir opposer un nouveau refus sur le fondement de nouvelles dispositions d'urbanisme, s'il confirme sa demande dans les six mois suivant la décision juridictionnelle.

Dans l'avis ici relevé, le Conseil d'État précise que lorsque le juge annule un refus d'autorisation après avoir censuré l'ensemble des motifs expressément énoncés par l'auteur du refus de permis, soit dans sa décision soit en cours d'instance, il doit, s'il a été saisi de conclusions aux fins d'injonction, ordonner à cette autorité d'accorder l'autorisation. Il s'ensuit que, concrètement, le pétitionnaire n'a plus à confirmer sa demande d'autorisation d'urbanisme. Le Conseil d'État ajoute qu'il ne peut en aller autrement que dans deux cas : si les règles d'urbanisme en vigueur à la date du refus faisaient obstacle à la délivrance du permis sollicité, pour un motif autre que ceux avancés dans la décision de refus ou en cours d'instance, ou si la « situation de fait » a évolué entre la date du refus initial et l'intervention de la décision juridictionnelle.

III. DOCUMENTS D'URBANISME

■ Loi Littoral / Aménagements législatifs

Contrairement à ce que certains commentaires avaient pu laisser penser pendant les débats parlementaires, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ÉLAN (L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018) n'a pas bouleversé le régime protecteur des espaces littoraux, qui ne fait l'objet que d'aménagements marginaux (au demeurant validés par le Conseil constitutionnel³).

Pour mémoire, les dispositions gouvernant les règles d'urbanisation dans les communes littorales, réparties dans les nouveaux articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme depuis l'ordonnance du 23 septembre 2015, consacraient trois principes essentiels :

- sur l'ensemble du territoire de ces communes, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (art. L. 121-8) ;

- les espaces proches du rivage peuvent faire l'objet d'une extension limitée, mais dûment justifiée, de l'urbanisation (art. L. 121-13) ;

- dans la bande littorale de 100 mètres, les constructions sont interdites en dehors des espaces déjà urbanisés (art. L. 121-16). La loi ÉLAN – qui ne consacre que 4 de ses 234 articles aux espaces littoraux – ne remet nullement en cause ces principes de base. Les novations qu'elle introduit peuvent, en synthèse, être exposées sous trois rubriques.

1^o) En ce qui concerne la planification urbaine, le nouvel article L. 121-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi ÉLAN, renforce le contenu et la portée des SCOT. Ce document d'urbanisme doit préciser les modalités d'application des dispositions (anciennes et nouvelles) de la loi Littoral, « en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire ». Il doit également déterminer « les critères d'identification » et localiser les villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés. Il s'agit donc de la réaffirmation d'une fonction essentielle du document d'urbanisme intercommunal, puisque les futurs SCOT littoraux arrêteront le périmètre des espaces dans lesquels l'extension de l'urbanisation pourra être rendue possible par les PLU.

2^o) En ce qui concerne l'extension de l'urbanisation, et en cohérence avec ce qui précède, la loi supprime la faculté de créer un hameau nouveau intégré à l'environnement. On sait, depuis la décision du Conseil d'État *Commune de Bonifacio*⁴, que cette notion recouvrait « une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement, sous forme de la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres, lesquelles constituent un ensemble dont non seulement les caractéristiques, mais aussi l'organisation, s'inscrivent dans les traditions locales ». Cette faculté de développement urbain est donc abrogée, moyennant des dispositions transitoires jusqu'au 1^{er} janvier 2022. La loi ÉLAN prévoit toutefois que l'urbanisation peut s'étendre dans les secteurs urbanisés autres que les agglomérations et villages, mais sous réserve de nombreuses conditions cumulatives : ces espaces (modérément) constructibles doivent être identifiés par le SCOT et délimités par le PLU ; ils ne peuvent être situés qu'en dehors de la bande littorale des 100 mètres et des espaces proches du rivage ; « à des fins exclusives d'aménagement de l'offre de logements ou d'hébergements et d'implantation des services publics » ; sans avoir « pour effet d'étendre le périmètre bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti » ; enfin, les autorisations d'urbanisme à délivrer dans ces nouveaux espaces urbanisables seront soumises pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. La loi ajoute que les autorisations devront être refusées « lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement et aux paysages ». Si les dispositions précitées ont pour objet, et pourraient avoir pour effet, d'étendre le nombre de secteurs où des constructions nouvelles sont envisageables, l'inflation des permis de construire sera à l'évidence très contenue.

3^o) En ce qui concerne la dérogation à la règle d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages

3. Cons. const., 15 nov. 2018, n° 2018-722 DC

4. CE, 3 avr. 2014, n° 360902

existants, la loi *Littoral* l'a initialement limitée aux constructions et installations liées aux activités agricoles et forestières, incompatibles avec le voisinage des zones habitées, en dehors des espaces proches du rivage et après accord des services de l'État pris après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. La loi *ÉLAN* élargit la dérogation à toutes les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines, sans les conditionner à une incompatibilité avec le voisinage des secteurs habités – mais en maintenant les autres restrictions, notamment l'exclusion des espaces proches du rivage (sauf pour les cultures marines). Cet assouplissement (relatif) est toutefois compensé par un nouvel alinéa complétant l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, précisant que le changement de destination des constructions et installations ainsi autorisées est interdit.

Aux termes de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme « le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : a) L'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme vérifie que le projet qui lui est soumis est conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale ». Tous les dossiers de permis de construire ne doivent pas contenir d'étude d'impact : il s'agit même d'une situation exceptionnelle ; mais, lorsque tel est le cas, toute irrégularité dans le contenu de l'étude d'impact ou dans la façon dont est déterminé si le projet doit ou non faire l'objet d'une telle étude conduit à l'irrégularité du permis de construire.

● **PLU / schéma régional de cohérence écologique**

Les schémas régionaux de cohérence écologique, absorbés en dehors de l'Île-de-France dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) créés par la loi *NOTRe* du 7 août 2015, définissent les enjeux régionaux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques visées à l'article L. 371-2 du code de l'environnement et, à ce titre, répertorient notamment les corridors écologiques.

Dans la perspective du projet de construction d'un *Center Parc*, la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins avait approuvé un PLU classant en zone constructible une zone jusqu'alors classée en zone naturelle de près de 90 hectares, située dans un vaste ensemble naturel boisé et traversée par un corridor écologique répertorié dans le SRCE de Franche-Comté comme reliant le nord de la forêt de Poligny à d'autres massifs boisés situés au sud de la commune d'implantation du projet. Considérant que cette modification portait une « atteinte massive aux caractéristiques d'un secteur classé en zone ND », ne répondant pas notamment à l'exigence de préservation de la biodiversité, des écosystèmes et des continuités écologiques, le tribunal administratif de Besançon annule, au visa des articles L. 101-1, L. 101-2 et L. 151-1 du code de l'urbanisme, la délibération approuvant la nouvelle rédaction du PLU comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (**TA Besançon, 26 avr. 2019, n° 1701409, Assoc. Le Pic noir ; Dr. Env. 2019, p. 219**).

● **PLU / objectifs de développement durable**

Le tribunal administratif de Caen (**TA Caen, 25 sept. 2018, n° 1701411, Assoc. Manche Nature et Assoc. de Granville et Pays de Granville environnement**) a considéré que le juge devait effectuer un simple contrôle de compatibilité entre le PLU et les objectifs de développement durable qui s'imposent désormais aux communes en application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En l'espèce, le tribunal estime que compte tenu de l'évolution démographique locale et de celle des besoins fonciers et d'urbanisation, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le PLU concerné n'est pas compatible avec l'équilibre que l'action des collectivités publiques doit désormais atteindre en matière de développement urbain maîtrisé et d'utilisation économe des espaces naturels.

● **PLU / évaluation environnementale**

Le Conseil d'État (**CE, 28 nov. 2018, n° 419315, Assoc. du Clos des Simons et a. : Lebon, T.**) vient juger que lorsqu'une zone d'aménagement est progressivement ouverte à l'urbanisation, secteur par secteur – avec un projet de lotissement sur un seul des secteurs concernés –, la nécessité de procéder à une évaluation environnementale de la modification du PLU s'apprécie pour chacun des secteurs concernés et non au regard du projet d'ensemble.

IV. AUTORISATIONS INDIVIDUELLES

● **Demande de permis de construire et PPRT/PPRN**

Le f) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme dispose que lorsqu'une construction est subordonnée par un PPRN ou un PPRT à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation du maître d'œuvre ou d'un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant la prise en compte de ces conditions dans la conception du projet doit être jointe à la demande de permis de construire.

Par une décision *Commune de Montreuil* (**CE, 25 oct. 2018, n° 412542 : Lebon, T. ; BJDU n° 2/2019, p. 114, concl. ROUSSEL**), le Conseil d'État censure la décision des premiers juges qui ne s'étaient pas contentés de la simple production, par le pétitionnaire d'un permis de construire, de l'attestation susvisée, mais avaient exigé que l'attestation produite « permette de s'assurer que le projet, dans sa configuration telle que soumise à l'appréciation du service instructeur de la commune, prend en compte, dès le stade de la conception, les conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation projetées ». Constatant l'erreur de droit entachant cette analyse, le Conseil d'État rattache clairement à la seule légalité externe du permis l'exigence réglementaire en cause.

● **Permis de construire et règlement sanitaire départemental**

Les règlements sanitaires départementaux comportent souvent des règles à cheval entre préoccupations d'hygiène publique et protection de l'environnement, et c'est à ce double titre qu'ils peuvent interagir avec les considérations d'urbanisme.

Par un jugement du 13 septembre 2018, le tribunal administratif de Poitiers (**TA Poitiers, 13 sept. 2018, n° 1701251**) a néanmoins

jugé que les moyens tirés d'une violation du règlement sanitaire départemental – en l'espèce des dépôts à l'origine de nuisances pour le voisinage – ne peuvent être retenus dans le cadre de la contestation d'un permis de construire que s'ils se rattachent à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, en d'autres termes seulement si l'irrégularité invoquée a un lien avec l'utilisation des sols, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions ou l'aménagement de leurs abords.

• Autorisation environnementale d'un projet d'aménagement / étendue et limites

L'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 précise, s'agissant de l'objet de l'évaluation environnementale d'un projet, que lorsque celui-ci « est constitué de plusieurs travaux, installations ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, 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 ». Cette disposition avait remplacé l'obligation d'évaluer globalement les incidences des projets concourant à la réalisation d'un même programme de travaux d'aménagement ou d'ouvrage, en abandonnant la référence à la notion d'unité fonctionnelle. Pour autant, ce nouveau texte prévient le recours à un fractionnement artificiel des projets pour échapper aux seuils de l'évaluation environnementale, tels qu'ils sont fixés par l'article R. 122-2 du code de l'environnement (technique bien connue en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme sous la dénomination de « saucissonnage »).

Dans une décision *Commune de La Turballe et Société Loti Ouest Atlantique* (CE, 28 nov. 2018, n° 419315 et 419323 : Lebon, T.), le Conseil d'État retient une interprétation réaliste de l'obligation mise à la charge des porteurs de projets. La question portait sur son application à un projet de lotissement dans un sous-secteur d'une zone à urbaniser (AU) d'un PLU. La solution pragmatique retenue conduit à prendre en compte, pour les besoins de l'évaluation environnementale, le projet d'urbanisation non pas à l'échelle de toute la zone AU, mais sur le périmètre du seul projet de lotissement en cause.

Cette analyse valide les principes d'interprétation de la réforme exposés par le ministère de l'environnement lors de son adoption, selon lesquels un projet, au sens de la disposition susvisée, doit être regardé comme une « même réalisation » incluant l'ensemble des travaux, installations et ouvrages qui lui sont nécessaires, c'est-à-dire qui ne seraient pas réalisés sans le projet en cause.

• Étude d'impact / complétude et sincérité

Au-delà de la polémique soulevée – et des effets du projet pour la population parisienne –, l'affaire des « voies sur berge » a donné l'occasion à la cour administrative d'appel de Paris de rendre un arrêt doublement intéressant (CAA Paris, 22 oct. 2018, n° 18PA03125, 18PA03126 et 18PA01649). La cour relève d'abord, par référence à la directive n° 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle qu'interprétée par la CJUE⁵,

que la fermeture à la circulation et l'aménagement de la voie Georges-Pompidou sur une longueur de 3,3 kilomètres n'est pas au nombre des projets dont la directive du 13 décembre 2011 et le code de l'environnement imposent d'évaluer l'incidence sur l'environnement. Par conséquent, la délibération du conseil de Paris approuvant le projet n'avait pas à être précédée d'une étude d'impact.

La cour relève ensuite que, cette étude ayant été néanmoins réalisée et soumise au public, elle devait avoir un caractère suffisant – et loyal. Or, « les choix méthodologiques ainsi opérés par l'étude d'impact ont conduit à sous-estimer l'ampleur de la pollution atmosphérique résultant des reports de circulation et de la congestion du trafic engendrés par le projet litigieux. Dans ces conditions, et alors que l'un des objectifs essentiels de l'opération d'aménagement était de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air, les intimés [dont la région Île-de-France et plusieurs collectivités voisines] sont fondés à soutenir que l'étude d'impact doit être regardée comme insuffisante et entachée d'inexactitudes ». Partant, la décision de la maire de Paris est annulée.

• Évaluation environnementale / indépendance de l'autorité environnementale

Dans la circonstance doublement particulière où l'autorisation d'urbanisme se trouve délivrée par le représentant de l'État, et où celui-ci, préfet du département concerné est également préfet de région et partant autorité environnementale, la question se pose alors du respect de l'indépendance fonctionnelle qui doit exister entre l'autorité environnementale devant se prononcer sur la nécessité et le contenu de l'évaluation environnementale, et l'autorité signataire de la décision⁶.

À cet égard, par un arrêt du 13 mars 2019 (CE, 13 mars 2019, n° 414930, FNE : Lebon, T.; Dr. Env. 2019, p. 156, comm. DAGOT), le Conseil d'État annule le 4° de l'article 3 du décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 « en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'État en matière d'environnement ». De fait, la Haute Assemblée relève que « ni le décret attaqué, ni aucune autre disposition n'ont prévu de dispositif propre à garantir que, dans les cas où le préfet de région est compétent pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région ou dans les cas où il est en charge de l'élaboration ou de la conduite du projet au niveau local, la compétence consultative en matière environnementale soit exercée par une entité interne disposant d'une autonomie réelle à son égard ». Il sera noté que dans le même arrêt, le Conseil d'État considère en revanche que le moyen tiré de l'illégalité des dispositions relatives à la procédure de concertation préalable issues du décret du 25 avril 2017, au motif qu'elles ne respecteraient pas les directives n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 et n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 relatives respectivement à l'évaluation des incidences des plans et programmes et des projets publics et privés, est inopérant.

5. CJUE, 21 mars 2013, n° C-244/12, Salzburger Flughafen et CJUE, 10 juill.

2018, ord. n° C-156/07, Salvatore Aiello e.a. contre Regione Lombardia et autres, explicitement cités

6. V. sur cette question CE, 6 déc. 2017, n° 400559, FNE

● Permis de construire / autorisation d'exploiter / espèces protégées

Lorsque le terrain d'assiette du projet abrite une espèce végétale ou animale protégée ou son habitat, et que la réalisation du projet est susceptible de porter, directement ou indirectement, atteinte à cette espèce ou son habitat, la délivrance comme la mise en œuvre de l'autorisation – d'urbanisme ou d'environnement – supposent que le bénéficiaire de cette autorisation ait auparavant obtenu une dérogation à la protection de l'espèce concernée. Les conditions de cette dérogation sont fixées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement dont il résulte qu'elle ne peut être accordée que s'il est, cumulativement et simultanément, établi qu'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante, que la dérogation ne nuit pas au maintien des populations d'espèces concernées dans un état de conservation favorable et – parmi d'autres hypothèses rarement concernées par les projets immobiliers et d'infrastructures – que la dérogation est justifiée par une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), cette dernière pouvant être de nature sociale ou économique.

Sur la période considérée par la présente chronique, la jurisprudence a réaffirmé l'ordre dans lequel elle entendait lire l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en bouleversant l'ordre résultant du texte (CE, 25 mai 2018, n° 413267, SAS PCE et SNC FTO : Lebon, T.). De fait, la jurisprudence⁷ considère que la dérogation ne peut être accordée que si le projet, pour la réalisation duquel cette dérogation est sollicitée, répond à une RIIPM ; ensuite, si, et seulement si, la condition de l'existence d'une RIIPM est satisfaite, il y a lieu pour le pétitionnaire d'établir, et pour l'Administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'absence de solution alternative à la dérogation et l'absence d'atteinte par celle-ci à un maintien des populations des espèces concernées dans un état de conservation favorable.

L'examen de la RIIPM devient donc primordial et, sur la période considérée par la présente chronique, une jurisprudence fournie est intervenue. On retiendra notamment un jugement du tribunal administratif de Toulouse (TA Toulouse, 6 sept. 2018, n° 1502207, Assoc. Présence des terrasses de la Garonne et a.) reconnaissant que le projet de tronçon de la RD 924 répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur, mais annulant néanmoins la dérogation du fait de l'existence d'une solution alternative moins attentatoire à l'environnement ; de même, par un jugement en date du 9 avril 2019, le tribunal administratif de Bordeaux (TA Bordeaux, 9 avr. 2019, n° 1800744, Sté F.) souligne que la dérogation doit répondre à un intérêt certes public, mais aussi impératif que majeur, notamment dans sa dimension temporelle : un intérêt public ne se manifestant que de façon occasionnelle ne satisfait pas ces conditions.

● ICPE / compatibilité avec le PLU / évolution dans le temps de la règle d'urbanisme

Il est constant qu'en dépit du principe d'indépendance des législations, le titre fondant l'exploitation d'une ICPE n'est régulier que s'il respecte, en s'y conformant, les règles de fond édictées par le PLU rendu opposable aux tiers⁸. C'est ainsi que l'exploitation d'une ICPE ne peut régulièrement être autorisée par le préfet lorsqu'elle se trouve implantée dans une zone où le PLU n'autorise pas ou conditionne l'exploitation de telles installations. Une fois posé ce principe simple – au moins dans son énoncé théorique –, des questions plus délicates surgissent quand il s'agit de prendre en compte l'évolution dans le temps de la réglementation d'urbanisme : ainsi, et entre autres questionnements, quelle est la situation d'une ICPE qui, conforme au PLU lors de son autorisation, son enregistrement ou sa déclaration, se trouve, à la suite d'une révision de la règle d'urbanisme, en contrariété avec celle-ci ? À l'inverse, qu'en est-il de l'ICPE qui avait irrégulièrement bénéficié d'un titre obtenu en contrariété avec les règles de fond du PLU mais qui, à la suite d'une modification de ces règles d'urbanisme, est devenue compatible avec celles-ci, notamment au jour où le juge statue sur l'éventuel recours en annulation formé à l'encontre de l'autorisation ?

Pour répondre à certaines de ces questions, l'article L. 514-6 second alinéa du code de l'environnement, issu de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, est venu poser, à titre d'exception, que « la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration ». Il est ainsi fait obstacle à ce que la commune fasse évoluer sa réglementation d'urbanisme de façon à permettre *a posteriori* la remise en cause de la présence et de l'exploitation sur son territoire d'une ICPE en parfaite conformité avec le PLU en vigueur au moment de la délivrance du titre en permettant l'exploitation.

Par un jugement en date du 9 octobre 2018, le tribunal administratif de Nîmes (TA Nîmes, 9 oct. 2018, n° 1701100, Assoc. Comité d'alerte pour l'Espiguette), invoquant « l'intention du législateur », vient juger, de façon novatrice, qu'une modification du PLU n'est pas opposable aux évolutions d'une ICPE dont l'activité avait été antérieurement autorisée. Il sera rappelé par contraste que dans son arrêt du 29 janvier 2018⁹, le Conseil d'État a décidé qu'une décision de refus d'exploitation d'une ICPE devait, être appréciée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date où le juge statue.

7. Ndlr : V. not. Dr. Env. 2019, p. 13, chron. AUDRAIN-DEMEY G

8. V. en ce sens pour une décision de principe rendu certes s'agissant d'un plan d'occupation des sols mais parfaitement transposé aux PLU : CE, 7 févr. 1986, n° 36746, Colombet

9. CE, 29 janv. 2018, n° 405706, SAPAN