services environnementaux et d'estimer la période de reconstitution applicable à chacune ».

3. Conclusion

Même si nous ne pouvons que regretter que la Cour ait choisi de ne pas développer les fondements juridiques de l'indemnisation des dommages écologiques, notamment par le recours au droit coutumier, il y a lieu de saluer cette décision comme fondatrice d'une jurisprudence internationale sur l'indemnisation concrète de ses dommages (pour un rappel de la situation jurisprudentielle internationale sur la responsabilité environnementale des États: V. par ex.: M. Prieur et a., Droit de l'environnement: Dalloz, 30 mars 2016, § 20 et 125). Il faut souligner que cette décision n'est pas immédiatement dérivable en droit interne, car elle trouve son origine dans un contexte transfrontière, mais nous sommes convaincus de sa force de précédent.

L'autre élément des plus importants consiste dans le constat de l'absence de norme coutumière ou conventionnelle sur l'évaluation des dommages, qui reste donc à la libre appréciation du juge. La question des réparations non pécuniaires, soumises à l'acceptation des parties, méritera des développements futurs (à comparer avec le droit européen : en vertu du principe du pollueur-payeur, l'exploitant responsable doit prendre les mesures de prévention ou de réparation nécessaires et supporter la totalité des coûts. Les dommages sont considérés comme réparés lorsqu'un retour de l'environnement à l'état antérieur aux dommages est obtenu. » Commission européenne, rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, COM/2016/0204 (2016). - V. aussi Ph. Billet, Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale: JCP E 2009, 1661). **Guillaume BRICKER**

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Principes du droit de l'environnement - Responsabilité environnementale - Indemnisation des dommages environnementaux

Questions sectorielles

INSTALLATIONS CLASSÉES _

Comment s'apprécie la compatibilité d'une ICPE avec les règles posées par le PLU ?

L'arrêt rendu par le Conseil d'État le 29 janvier 2018 permet de faire le point sur les conditions dans lesquelles s'apprécie désormais la compatibilité des décisions prises par le préfet, sur le fondement de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après « ICPE »), au regard des règles posées par les plans locaux d'urbanisme (ci-après « PLU »).

CE, 29 janv. 2018, nº 405706, SAPAN : JurisData nº 2018-000939

NOTE: 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 tiers (V. en ce sens s'agissant d'un plan d'occupation des sols, CE, 7 févr. 1986, n° 36746, Colombet). 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 prohibe de telles installations.

Ce principe trouve également à s'appliquer (V. en ce sens, CAA Nantes, 23 nov. 1995, n° 93NT01148, Delahaye) dans l'hypothèse d'une modification de l'installation classée, telle que son extension ou une augmentation de ses nuisances, entraînant sa soumission à un régime différent (par exemple le passage du régime de la déclaration à celui de l'autorisation). Tel est également le cas lorsqu'une telle modification rend nécessaire l'édiction de prescriptions complémentaires : les décisions prises par l'administration s'apprécient alors au regard de la rédaction du PLU à la date à laquelle elles sont arrêtées, et incluent donc les modifications du plan intervenues postérieurement à l'autorisation initiale, y compris lorsque celles-ci s'opposent à l'exploitation d'ICPE ou la restreignent.

Bien plus, et en amont même de la décision fondant l'exploitation, la jurisprudence en a tiré la conséquence que le préfet peut régulièrement ne pas instruire une demande lorsque l'installation projetée est à l'évidence incompatible avec le PLU (V. en ce sens, CE, 6 mars 1987, n° 50475, Valéry-Sainte Rose). S'agissant des titres d'exploitation délivrés sous le régime de l'autorisation environnementale, ce principe se trouve désormais inscrit à l'article L. 181-9 du Code de l'environnement en ces termes : « l'autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet. Il en va notamment ainsi lorsque l'autorisation environnementale ou, le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet, apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre cette délivrance soit engagée ».

Il convient cependant de confronter ce principe d'apparence simple avec l'évolution dans le temps des dispositions d'urbanisme. Plusieurs questions surgissent alors : 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 ?

Il faut également tenir compte des particularités du contentieux de pleine juridiction qui s'applique en droit des ICPE (et, par contagion, aux autorisations environnementales, aux autorisations fondées sur le droit de l'eau ou encore en matière nucléaire). Les articlés L. 181-9 (s'agissant des autorisations environnementales) et L. 514-6 (s'agissant des autorisations ICPE) du Code de l'environnement précisent en effet que les décisions arrêtées en la matière « sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ». Or, à la différence du recours pour excès de pouvoir, le contentieux de pleine juridiction se caractérise notamment par le fait que le Juge statue, non pas en fonction des règles en vigueur à la date d'édiction de la décision contestée, mais au regard de celles s'appliquant à la date à laquelle il rend son jugement ou son arrêt (V. en ce sens, CE, 5 juill. 2006, n° 259061, SARL Entreprises Olivo: JurisData n° 2006-070404).

L'application des règles du contentieux de pleine juridiction a ainsi conduit à l'annulation de décisions fondant l'exploitation d'ICPE pourtant parfaitement régulières à la date de la décision du préfet, car compatibles alors avec les règles du PLU en vigueur à cette date. À la suite de la modification des règles du PLU au cours de la procédure contentieuse, ces ICPE ont pu perdre cette compatibilité à la date à laquelle le Juge statuait. Ce dernier, constatant l'incompatibilité à cette date en a tiré les conséquences en annulant la décision du préfet (V. l'arrêt Colombet, préc.).

Pour éviter l'insécurité juridique résultant de cette solution, découlant mécaniquement du choix fait par le législateur d'un plein contentieux en matière environnementale, l'article 16 de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'ICPE (JO 21 mars 2014, p. 5623) et le nouvel 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 sont venus 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 ». Les débats parlementaires - rejoignant sur ce point une proposition du rapport Hédary - ayant abouti à cette rédaction sont éclairants : « l'objectif [de cet amendement] est de limiter le risque de voir les opposants à un projet déjà autorisé obtenir la modification de documents d'urbanisme dans le but de rendre le projet illégal au moment où le contentieux est appelé devant le Juge » (Com. des lois, intervention du député J.-L. Laurent sous l'amendement CS567). Cette disposition fait d'ailleurs écho à la jurisprudence du Conseil d'État (V. en ce sens, CE, 22 févr. 2016, n° 367901, Sté entreprise routière du grand Sud: JurisData nº 2016-003046. - Et, surtout CE, 16 déc. 2016, nº 391452, Sté Ligérienne Granulats SA: JurisData nº 2016-027614, éclairée notamment par les conclusions du rapporteur public X. de Lesquen) qui vient poser en termes généraux « qu'il appartient au juge du plein contentieux des installations classées de se prononcer sur la légalité de l'autorisation au regard des règles d'urbanisme légalement applicables à la date de sa délivrance ; que, toutefois, eu égard à son office, la méconnaissance par l'autorisation des règles d'urbanisme en vigueur à cette date ne fait pas obstacle à ce qu'il constate que, à la date à laquelle il statue, la décision a été régularisée par une modification ultérieure de ces règles ». Cette formulation générale du Conseil d'État a vocation à s'appliquer à tous les contentieux que le Code de l'environnement place expressément sous le régime du contentieux de pleine juridiction (autorisation environnementale, eau, nucléaire...).

Se posait alors la question de la portée de cette exception ouverte aux règles du plein contentieux. Dans son arrêt du 29 janvier 2018, le Conseil d'État a décidé qu'une décision de refus d'exploitation d'une ICPE devait, nonobstant l'article L. 514-6 du Code de l'environnement précité, être appréciée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date où le juge statue, en parfaite application des principes du contentieux de pleine juridiction.

En l'espèce, la société SAPAN exploitait sans titre une ICPE de traitement de véhicules hors d'usage sur le territoire de la ville de Nice. Souhaitant régulariser sa situation, après une visite des services de l'inspection des installations classées, elle déposait une demande d'autorisation. Celle-ci lui était refusée par le préfet, ce dernier invoquant l'incompatibilité du projet avec le PLU. La société SAPAN contestait en vain cette décision devant le tribunal administratif de Nice et la cour administrative d'appel de Marseille (6 oct. 2016, n° 14MA04795, SAPAN). Saisi par un pourvoi de la société SAPAN, le Conseil d'État le rejette en validant l'arrêt de la cour de Marseille.

Pour ce faire, et en se fondant expressément sur les travaux parlementaires, le Conseil d'État pose la sécurité juridique comme principe de lecture des dispositions de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement : s'il y a bien une atteinte à la sécurité juridique lorsqu'une autorisation se trouve exposée à l'annulation sur le fondement de dispositions du PLU qui lui sont postérieures, une telle atteinte n'existe pas lorsque, du fait du refus qui lui a été opposé, le pétitionnaire ne dispose d'aucun droit.

Dès lors, si l'on voulait synthétiser les principes applicables à ce jour à l'appréciation de la compatibilité des titres environnementaux au regard des règles d'urbanisme exprimées notamment par les PLU, le tableau suivant pourrait être dressé:

- décision initiale accordant le titre d'exploitation : compatibilité avec les règles du PLU au jour de la décision de l'Administration sur l'exploitation ;
- décision de refus d'exploiter : compatibilité avec les règles du PLU au jour de la décision du Juge ;
- décision sur une modification de l'exploitation : compatibilité avec les règles du PLU au jour de la décision de l'administration sur la modification.

La question qui se pose ensuite est celle de la notion de compatibilité: si celle-ci apparaît facile à apprécier lorsqu'il s'agit par exemple d'une interdiction absolue, on sait que, dans les hypothèses ou la règle du PLU est plus sophistiquée, le Juge administratif a développé au cas par cas une jurisprudence parfois constructive.

Jean-Nicolas CLÉMENT

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Questions sectorielles - Installations classées - PLU