

PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS

ÉTENDUE DE L'OBLIGATION DE JOINDRE UNE ÉTUDE D'IMPACT AU DOSSIER DE PERMIS

L'interaction entre les polices de l'urbanisme et de l'environnement devient toujours plus forte, de sorte que la frontière entre ces deux régimes s'estompe. Le droit de l'urbanisme contrôle d'ailleurs le respect des principes posés par le droit de l'environnement. Cette imbrication sans cesse croissante ne manque pas d'être exploitée à l'occasion de recours contentieux, comme l'illustre l'affaire portée devant le Conseil d'État le 25 février 2015 où s'est posée la question de savoir dans quels cas une étude d'impact doit figurer au dossier de demande de permis de construire.

PAR VIRGINIE LACHAUT DANA, AVOCAT À LA COUR

ET LAURENT FÉRIGNAC, AVOCAT À LA COUR - ASSOCIÉ, ADDEN AVOCATS

RÉFÉRENCES

- Art. L. 421-6, R. 111-15 et R. 431-16 du Code de l'urbanisme
- Art. R. 122-2 du Code de l'environnement

L'ACTE DE CONSTRUIRE N'EST PAS CELUI D'EXPLOITER

Dans un arrêt qui sera cité au *Recueil Lebon* (CE 25 février 2015, Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, n° 367335), le Conseil d'État vient limiter les cas dans lesquels les pétitionnaires doivent joindre une étude d'impact à leur dossier de demande de permis de construire. Au cas d'espèce, une communauté d'agglomération exploitant une station d'épuration souhaite y réaliser un important programme de travaux en vue de sa modernisation. Elle obtient une nouvelle autorisation au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) par arrêté préfectoral de 2008, puis un permis de construire par arrêté de 2009, qui sera ensuite contesté par la SCI Quasida, propriétaire des terrains voisins. La communauté d'agglomération dépose alors une nouvelle demande de permis de construire afin de répondre aux moyens développés dans le cadre du contentieux par la SCI Quasida. Elle sollicite également, à cette occasion, une modification du bâtiment abritant une activité d'incinération et de traitement des boues d'épuration. Cette seconde autorisation, délivrée en 2010, est également contestée par la SCI. Le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Versailles retiennent le moyen tiré de la violation de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme. Cet article, dont la violation est d'ordre public, prévoit que : « Le dossier joint à la demande

de permis de construire comprend, en outre, selon les cas : a) L'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement [...] ». Les juges du fond considèrent, en effet, que cette disposition a été méconnue dès lors que le dossier d'étude d'impact, pourtant exigé en application de la législation sur les ICPE, n'avait pas été joint au dossier de demande de permis de construire. L'absence d'étude d'impact pouvait incontestablement être invoquée à l'occasion du contentieux de l'autorisation ICPE. Cependant, cette étude devait-elle également être jointe au dossier de demande de permis de construire ?

Saisi d'un pourvoi formé par la communauté d'agglomération, le Conseil d'État censure l'arrêt de la cour administrative d'appel en considérant que l'obligation de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire, prévue par l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme, ne concerne que les cas où l'étude d'impact est exigée en vertu des dispositions du Code de l'environnement pour des projets soumis à autorisation en application du Code de l'urbanisme, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Si la consécration de l'absence d'obligation systématique de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire est bienvenue et conforme au principe d'indépendance des législations, cette solution - dont les enjeux pratiques sont notables - reste incertaine et source de plusieurs interrogations.

1. Une limitation bienvenue de l'obligation de joindre une étude d'impact au dossier de permis

UNE DÉCISION CONFORME À L'ESPRIT DU TEXTE

L'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme dispose, sans autre précision, que l'étude d'impact doit être jointe au dossier de demande de permis de construire « lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement ». Ainsi, une lecture littérale devrait conduire les pétitionnaires à joindre une étude d'impact à leur dossier de demande d'autorisation de construire, dès lors qu'une telle étude est rendue obligatoire en application du Code de l'environnement. Toutefois, une telle solution ne correspond pas à la volonté du législateur qui a, semble-t-il, uniquement entendu regrouper les études d'impact exigées au titre du Code de l'environnement et du Code de l'urbanisme au sein du Code de l'environnement dans un souci d'uniformisation et de simplification.

Genèse de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme

En effet, il est nécessaire de rappeler que l'obligation de joindre une étude d'impact des incidences du projet sur l'environnement prend sa source à l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de cet article 2 est, ensuite, venu lister les projets soumis à étude d'impact au titre du droit de l'urbanisme et au titre du droit de l'environnement.

C'est donc naturellement par référence à ce décret que l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme est venu poser l'obligation de joindre une étude d'impact dans le dossier de demande de permis de construire. Mais cette référence a ensuite été supprimée par le décret n° 94-408 du 18 mai 1994 qui a modifié l'article R. 421-2 qui prévoyait, sans plus de précision, que le dossier de demande de permis devait contenir l'étude d'impact « lorsqu'elle est exigée ». À l'occasion de la refonte du livre IV du Code de l'urbanisme par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, et de la codification du décret de 1977 dans la partie réglementaire du Code de l'environnement, un simple renvoi à ce dernier code a été ajouté, le nouvel article R. 431-16 indiquant désormais : « Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : a) L'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement ».

Ainsi, il apparaît bien, au regard, de la chronologie de ces textes, et comme le souligne dans ses conclusions le rapporteur public Xavier de Lesquen,

qu'à aucun moment le législateur n'a souhaité étendre le contenu des dossiers de demande de permis de construire à toutes les études d'impact devant être réalisées en application du Code de l'environnement.

Néanmoins, il ne fait aucun doute, que les expressions sibyllines de l'article R. 421-2, puis de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme sont sources de confusions.

Lecture restrictive de l'article R. 431-16 par le Conseil d'État

Et c'est précisément pour éviter cette lecture contraire à l'esprit du texte que le Conseil d'État, suivant les conclusions de son rapporteur public, a jugé que « L'obligation de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire prévue par l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme ne concerne que les cas où l'étude d'impact est exigée en vertu des dispositions du Code de l'environnement pour des projets soumis à autorisation en application du Code de l'urbanisme ».

Cette lecture de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme par le Conseil d'État est juridiquement logique puisque l'étude d'impact, lorsqu'elle est exigée par une autre réglementation que celle de l'urbanisme n'a pas pour objet de renseigner sur l'impact de la construction, mais sur celle de l'activité exercée à l'intérieur de celle-ci.

Une telle étude d'impact ne serait d'ailleurs d'aucune utilité au service instructeur dont la mission est d'examiner la conformité du projet immobilier aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (article L. 421-6 du Code de l'urbanisme).

Le Conseil d'État établit donc par cette décision une distinction claire entre les études d'impact devant être jointe au dossier de demande de permis dont l'omission entraîne l'illégalité du permis attaqué et celles dont l'omission est inopérante sur la légalité du permis. Seules celles exigées au titre de la réglementation d'urbanisme sont susceptibles d'impacter la légalité du permis contesté.

Un raisonnement analogue devrait être conduit en matière de permis d'aménager, l'article R. 441-5 du Code de l'urbanisme prévoyant à ce titre que : « Le dossier joint à la demande de permis d'aménager comprend en outre l'étude d'impact lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement ou la décision de l'autorité administrative de l'État

FLASH-BACK

Mesure phare du Grenelle de l'environnement, la réforme des études d'impact et des enquêtes publiques est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012. Avec pour objectifs de simplifier les procédures, leurs champs d'application, d'améliorer la qualité de l'information du public et de mettre le droit français en conformité avec les obligations communautaires, les nouvelles règles du jeu ont obligé les porteurs de projets à revoir en profondeur leur approche du dossier de demande d'autorisation et de l'enquête publique.

À NOTER

Lorsqu'une étude d'impact a été réalisée et portée à la connaissance, en temps utile, de l'autorité chargée d'instruire la demande de permis, la seule circonstance qu'elle n'ait pas figuré, en méconnaissance de cette disposition, dans le dossier joint à cette demande ne peut suffire à entraîner l'annulation du permis de construire (CAA Lyon, 1^{er} ch., 28 févr. 2012, n° 11LY00911).

compétente en matière d'environnement dispensant le demandeur de réaliser une étude d'impact. »

UNE DÉCISION JUSTIFIÉE PAR LE PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS

Cette affaire illustre ainsi parfaitement le principe d'indépendance des législations (CE 20 mai 1966, Dhiser, n° 57411 ou CE 18 novembre 1983, Burgy, n° 37859) que le juge administratif a dégagé afin, précisément, de ne pas mélanger les contrôles et les contentieux. Ainsi, le juge administratif ne sanctionne pas les règles de droit privé, ce dernier considérant que les autorisations d'urbanisme sont délivrées sous réserve du droit des tiers. De même le moyen tiré de la méconnaissance d'une règle de construction prévue dans le Code de la construction et de l'habitation est inopérant à contester une telle autorisation.

En matière d'environnement, le juge administratif rappelle par une jurisprudence constante et ancienne que l'autorisation d'exploiter une installation

classée pour la protection de l'environnement et le permis de construire interviennent au titre de deux législations indépendantes (CE 11 octobre 1963, Ministre de la construction, n° 60-018 ou CE 9 février 1977, Dame P. et autres, n° 00037).

Ce principe d'indépendance des législations, et ainsi l'absence de contrôle lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme des autres réglementations qui s'imposent au promoteur, s'explique par l'objet respectif des législations. Si le permis de construire a pour objet de contrôler que les travaux projetés sont conformes aux règles d'urbanisme, l'autorisation d'exploiter s'assure que l'activité qui sera exercée est conforme aux règles environnementales, et notamment, comme en l'espèce, conforme à la réglementation sur les installations classées.

En d'autres termes, il n'appartient pas aux services instructeurs, et il ne relève pas de l'office du juge administratif, éventuellement saisi de la légalité de l'autorisation de construire, de s'assurer que le projet respecte la réglementation environnementale pour laquelle une autorisation distincte a été délivrée.

2. Une limitation incertaine de nature à créer une insécurité juridique

CAS DES PROJETS SOUMIS À ÉTUDE D'IMPACT AU TITRE D'UNE AUTRE RÉGLEMENTATION QUE CELLE DE L'URBANISME

Dans ses conclusions, sous l'arrêt commenté, le rapporteur public Xavier de Lesquen réserve le cas, assez rare, où le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact au titre d'une disposition autre que celles applicables spécifiquement aux constructions soumises à permis de construire, mais n'est soumis à aucune autre autorisation qu'à celle de l'urbanisme. Dans ce cas, le rapporteur public considère que la portée de l'article R. 431-16 doit être élargie dans la mesure où l'autorisation d'urbanisme est alors la seule procédure permettant de contrôler l'existence ou le caractère suffisant de l'étude d'impact.

Certes, c'est ce que le Conseil d'État avait été amené à faire (sans renvoyer à l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme) dans son arrêt du 30 décembre 2010, M. A., n° 331357, en ce qui concerne l'implantation d'éoliennes lors de l'examen de la légalité du permis de construire. Toutefois, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une décision inédite.

En outre, il est possible de s'interroger sur le point de savoir si cette décision, citée par le rapporteur public, Xavier de Lesquen, dans ses conclusions, serait aujourd'hui confirmée par le Conseil d'État, sachant que la Haute juridiction précise dans sa décision du 25 février 2015 que : « L'obligation de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de

permis de construire prévue par l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme ne concerne que les cas où l'étude d'impact est exigée en vertu des dispositions du Code de l'urbanisme ».

Dans cette attente, on peut regretter l'incertitude ainsi créée qui pourrait fragiliser de nombreuses autorisations d'urbanisme et par conséquent la réalisation de projets et aménagements pendant quelques années.

Une autre incertitude existe en ce qui concerne les projets soumis à étude d'impact à un autre titre que le permis de construire mais en application de la réglementation d'urbanisme.

CAS DES PROJETS SOUMIS À ÉTUDE D'IMPACT À UN AUTRE TITRE QUE LE PERMIS DE CONSTRUIRE MAIS EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION D'URBANISME

La portée de l'obligation n'a pas été parfaitement délimitée, notamment parce que l'affaire dont a eu à connaître le Conseil d'État relevait des dispositions du Code de l'environnement antérieures à la réforme des études d'impact opérée par le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 (voir *Opé. Immo.* n° 38, septembre 2012, p. 17).

Les travaux, ouvrages ou aménagements soumis à étude d'impact étant désormais énumérés dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de

l'environnement, on peut s'interroger sur le point de savoir quelles sont, précisément, les différentes rubriques censées requérir une étude d'impact pour des motifs d'urbanisme.

Pour mémoire, les trois colonnes du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement sont celles-ci :

1. Catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux ;
2. Projets soumis à étude d'impact ;
3. Projets soumis à la procédure de « cas par cas ».

L'arrêté évoque « des projets soumis à autorisation en application du Code de l'urbanisme », et le rapporteur public n'a, lorsqu'il a fait référence à l'état actuel du droit, fait mention que des deux rubriques du tableau qui concernent directement les permis de construire.

Toutefois, ainsi qu'il a déjà été indiqué, ce dernier relève dans ses conclusions que lorsque le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact pour une autre raison que l'existence d'un permis de construire mais n'est soumis qu'à une autorisation d'urbanisme, c'est alors le dossier de demande de cette autorisation qui doit servir de réceptacle à l'étude d'impact. Or, dans la liste des opérations soumises à étude d'impact en application du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement figurent des opérations relevant du champ d'application de la réglementation d'urbanisme, mais qui ne sont pas soumises à permis de construire. C'est notamment le cas des rubriques ci-dessous :

35° Villages de vacances et aménagements associés situés sur le territoire d'une commune non dotée, à la date du dépôt de la demande, d'une carte

communale ou d'un PLU ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant l'opération ;
40° Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs ;
44° Aménagement de terrains pour la pratique de sports motorisés ou de loisirs motorisés ;
45° Terrains de camping et caravanning permanents ;
46° Terrains de golf ;
47° Opérations autorisées par décret en application de l'alinéa 3 de l'article L. 130-2 du Code de l'urbanisme ;
48° Affouillements et exhaussements du sol.

En effet, l'ensemble des travaux, ouvrages ou aménagement visés dans ces rubriques est soumis à permis d'aménager au titre de l'article R. 421-19 du Code de l'urbanisme. Or, aucune de ces rubriques ne fait expressément mention d'une autorisation d'urbanisme en vertu de laquelle l'étude d'impact serait requise, contrairement à ce que prévoit par exemple la rubrique 36° pour les permis de construire ou 33° pour les permis d'aménager les lotissements. Dans ces conditions, on peut sérieusement s'interroger sur la nécessité de joindre une étude d'impact à un dossier d'autorisation (permis de construire, permis d'aménager...), alors que celle-ci n'est pas exigée au titre d'une autorisation d'urbanisme spécifique. En toute hypothèse, dans l'attente d'une clarification par le juge, la prudence commande de considérer dans les cas précités que c'est bien pour un motif d'urbanisme ou en application du Code de l'urbanisme que l'étude d'impact a été requise et donc de bien faire figurer l'étude d'impact dans le dossier de demande de permis de construire ou d'aménager correspondant. ■

À SUIVRE

Le projet de loi Macron comporte un controversé article 28 habilitant le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures visant à simplifier le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme. Il est notamment prévu de modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets, en améliorant l'articulation entre les évaluations environnementales de projets différents, d'une part, et entre l'évaluation environnementale des projets et celle des plans et programmes, d'autre part.