

Virginie Lachaut Dana

Avocat à la Cour

Laurent Féignac

Avocat à la Cour, Cabinet adDen avocats

CUA 2015-23-2

# Étude d'impact dans les dossiers d'autorisations de construire : le rappel par le Conseil d'État du principe d'indépendance des législations

CE 25 février 2015, req. n° 367335

L'interaction entre le droit de l'environnement et droit de l'urbanisme est toujours plus forte, de sorte que la frontière entre les principes du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement s'estompe. Le droit de l'urbanisme contrôle d'ailleurs le respect des principes posés par le droit de l'environnement comme le rappelle l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme qui dispose que « le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. »

Cette imbrication sans cesse croissante ne manque pas d'être exploitée à l'occasion des recours contentieux, comme l'illustre parfaitement l'affaire portée devant le Conseil d'État et qui est l'objet du présent commentaire.

La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY) exploite une station d'épuration à Rosny-sur-Seine et a souhaité réaliser un important programme de travaux en vue de la reconstruction de la station. Elle a donc sollicité et obtenu une nouvelle autorisation au titre de la réglementation sur les installations classées par arrêté du préfet des Yvelines en date du 11 juin 2008 puis un permis de

construire par arrêté du 29 juillet 2009 qui sera contesté par la SCI Quasida, propriétaire des terrains voisins. La CAMY dépose alors une nouvelle demande de permis de construire afin de répondre aux moyens développés dans le cadre du contentieux par la SCI Quasida et 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 le 12 avril 2010 est également contestée par la SCI.

Parmi les moyens développés, le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel 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 ont, en effet, considéré qu'il avait été méconnu dès lors que le dossier d'étude d'impact, pourtant exigé en application de la législation sur les installations classées, 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.

## MOTS CLÉS

Code de l'environnement  
Code de l'urbanisme  
ICPE  
Permis d'aménager  
Permis de construire

Saisi d'un pourvoi de la CAMY, le Conseil d'État censure l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles en considérant que l'exigence posée par le code de l'urbanisme de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire ne concerne que les cas où cette dernière est exigée par le code de l'urbanisme 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 (I.), cette solution reste incertaine et source d'interrogations juridiques et pratiques (II.).

## **I. Une limitation bienvenue de l'obligation de joindre une étude d'impact au dossier de permis de construire**

### **A. Une décision conforme non à la lettre mais 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 »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, une lecture littérale devrait conduire les pétitionnaires à joindre une étude d'impact à leur dossier 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 dans le code de l'environnement dans un souci d'uniformisation et de simplification.

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

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 dans l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature<sup>(2)</sup>. Le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature 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<sup>(3)</sup>.

Cette référence a ensuite été supprimée par le décret n° 94-408 du 18 mai 1994 qui a modifié l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme 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<sup>(4)</sup>, et de la codification du décret de 1977 dans la partie réglementaire du code de l'environnement<sup>(5)</sup>, un simple renvoi à ce dernier code a été ajouté, le nouvel article R. 431-16 indiquant désormais : « Le dossier

2 L'article dispose que « les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. »

3 L'article dispose que : « le dossier comporte en outre l'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, pour les projets d'une superficie hors œuvre nette égale ou supérieure à 3 000 mètres carrés et situés dans une commune non soumise à un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou dans une zone d'aménagement concerté dont le plan d'aménagement n'est pas approuvé. »

4 Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007.

5 Décret n° 2005-935 du 2 août 2005.

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 sous l'arrêt 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.

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<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes 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 et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».

Le Conseil d'État établit donc par cette décision une distinction claire entre les études d'impact 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.

### **B. 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, req. n° 57411 – CE 18 novembre 1983, Burgy, req. 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 inopérante 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, req. n° 60-018, *Rec.*, p. 481 – CE 9 février 1977, Dame P, req. n° 00037, *Lebon T.*, p. 1006).

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<sup>7</sup>.

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.

<sup>7</sup> Et notamment, comme en l'espèce, conforme à la réglementation sur les installations classées.



## II. Une limitation incertaine de nature à créer une insécurité juridique

### A. Cas des projets soumis à étude d'impact au titre d'une autre réglementation que celle de l'urbanisme mais soumis à aucune autre autorisation qu'à une autorisation d'urbanisme

Dans ces 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 du code de l'urbanisme 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 dans son arrêt du 30 décembre 2010<sup>8</sup>, en ce qui concerne l'implantation d'éoliennes lors de l'examen de la légalité du permis de construire<sup>9</sup>.

8 Sans renvoyer à l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme.

9 CE 30 décembre 2010, M.H., req. n° 331357 : « Considérant que la cour administrative d'appel a rappelé à bon droit dans son arrêt que les dispositions du code de l'environnement citées ci-dessus (C. env., art. L. 553-2) prévoient que l'étude d'impact doit comporter une analyse des effets du projet sur la commodité du voisinage, notamment en ce qui concerne les bruits que le projet peut générer ; qu'elle a ensuite souverainement apprécié que si l'étude d'impact qui figure au dossier joint à la demande du permis de construire en litige comporte en annexe une estimation des nuisances sonores réalisée par un cabinet spécialisé, il résulte de ce dernier document que les mesures acoustiques sur lesquelles il s'appuie ont été réalisées à partir de six points de mesure situés aux entrées des agglomérations de Dombasle-devant-Darney, Jésonville et Dommartin-lès-Vallois, alors qu'aucune mesure n'a été effectuée à partir de l'habitation de M. A. au lieu-dit Le Pot de Vin à Dombasle-devant-Darney, qui se situe pourtant à environ 150 mètres de l'éolienne n° 3 ; qu'en déduisant de ces constatations que l'étude d'impact devait, pour ce motif, être regardée comme insuffisante en tant seulement qu'elle porte sur

Toutefois, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une décision inédite.

En outre, on peut 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 nombreux projets et aménagements pendant de nombreuses 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.

### B. 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<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup>, on peut s'interroger

l'éolienne n° 3, sans rechercher si cette insuffisance était susceptible d'affecter la régularité de la procédure ayant conduit à la délivrance du permis de construire les deux autres éoliennes, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une insuffisance de motivation et d'erreur de droit ».

10 Opérée par le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

11 Ce tableau comprenant trois colonnes : « catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux » ; « projets soumis à étude d'impact » ; « projets soumis à la procédure de « cas par cas » [...] ».

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

L'arrêt 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<sup>12</sup>.

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 sont pas soumises à permis de construire.

C'est notamment le cas de la rubrique 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 »<sup>13</sup>, de

la rubrique 40° « Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs »<sup>14</sup>, de la rubrique 44° « Aménagement de terrains pour la pratique de sports motorisés ou de loisirs motorisés », de la rubrique 45° « Terrains de camping et caravaning permanents »<sup>15</sup>, de la rubrique 46° « Terrains de golf »<sup>16</sup>, de la rubrique 47° « Opérations autorisées par décret en application de l'alinéa 3 de l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme », et enfin de la rubrique 48° « Affouillements et exhaussements du sol »<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>, contrairement à ce que prévoit par

3 hectares, soit couvre un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à 3 hectares et inférieure à 10 hectares et dont la SHON créée est inférieure à 40 000 mètres carrés ».

14 Au « cas par cas », lorsqu'ils sont susceptibles d'accueillir plus de 100 unités dans une commune non dotée, à la date du dépôt de la demande, d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation de sols ou d'un document en tenant lieu ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale.

15 De manière systématique pour les « Terrains de camping et de caravaning permettant l'accueil de plus de 200 emplacements de tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs » ou au cas par cas pour les « Terrains de camping et de caravaning permettant l'accueil de plus de 20 personnes ou de plus de 6 emplacements de tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs, et de moins de 200 emplacements ».

16 De manière systématique pour les « Terrains de golf d'une surface égale ou supérieure à 25 hectares ».

17 De manière systématique « À moins qu'ils ne soient nécessaires à l'exécution d'un permis de construire, les affouillements et exhaussements du sol dont la hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement, ou la profondeur, dans le cas d'un affouillement, excède deux mètres et qui portent sur une superficie égale ou supérieure à deux hectares ».

18 Le cas échéant après dépassement d'un seuil.

12 « La liste des projets de nature variée pour lesquels une telle étude est rendue obligatoire est précisée par les articles R. 122-2 et suivants du code de l'environnement : en l'état actuel du texte, elle est dressée par le tableau annexé à l'article R. 122-2 qui comprend 52 lignes, seules deux d'entre elles, les 36° et 37°, concernant les travaux ou constructions soumis à permis de construire ».

13 De manière systématique pour les « Travaux, constructions ou aménagements réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à 10 hectares » et au « cas par cas » pour les « Travaux, constructions ou aménagements réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération : soit crée une SHON supérieure ou égale à 3 000 mètres carrés et inférieure à 40 000 mètres carrés et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à

exemple la rubrique 36° pour les permis de construire<sup>19</sup> ou 33° pour les permis d'aménager les lotissements<sup>20</sup>.

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, etc.) 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, selon nous, 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.

19 « 36° Travaux ou constructions soumis à permis de construire, sur le territoire d'une commune dotée, à la date du dépôt de la demande, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale » avec, pour le seuil de soumission « systématique » « Travaux ou constructions, réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés » et au « cas par cas » : « Travaux ou constructions réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés et inférieure à 40 000 mètres carrés ».

20 « 33° Zones d'aménagement concerté, permis d'aménager et lotissements situés sur le territoire d'une commune dotée, à la date du dépôt de la demande, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant l'opération » avec pour seuil de soumission « systématique » ; « Travaux, constructions et aménagements réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure à 10 hectares » et au « cas par cas » ; « Travaux, constructions ou aménagements réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération : soit crée une SHON supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés et inférieure à 40 000 mètres carrés et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à 10 hectares, soit couvre un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à 5 hectares et inférieure à 10 hectares et dont la SHON créée est inférieure à 40 000 mètres carrés ».