



Urbanisme

L'obligation de joindre une étude d'impact à la demande de permis de construire s'élargit

Le juge administratif s'adapte aux évolutions rédactionnelles du Code de l'urbanisme.

Par Laurent Férignac, avocat associé, et Pierre-Luc Bertranet, avocat, cabinet AdDen avocats

L'obligation de joindre au dossier d'autorisation de construire une étude d'impact - ou, à défaut, la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale (art. R. 431-16 du Code de l'urbanisme) - a posé, au gré des évolutions rédactionnelles de ces dernières années, des difficultés d'interprétation. Le Conseil d'Etat a tenté de dégager le principe selon lequel cette obligation se limite aux seuls projets soumis à autorisation au titre du Code de l'urbanisme (c'est-à-dire à ceux figurant à la rubrique 39 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement). Mais il semble revenir sur cette interprétation par une décision prise à l'aune de la dernière rédaction de l'article R. 431-16 précité (CE, 4 mai 2018, n° 415924).

A texte fluctuant, jurisprudence fluctuante

Les dispositions de l'article R. 431-16, telles qu'issues de la réforme des autorisations d'urbanisme applicable au

1^{er} octobre 2007, ont connu ces dernières années des évolutions diverses. Cela a entraîné une certaine confusion quant à leur articulation avec les dispositions du Code de l'environnement auquel elles renvoient, et plus précisément celles relatives aux hypothèses où un projet est soumis à étude d'impact.

Ainsi, la rédaction de l'article R. 431-16 issue du décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 se bornait-elle à préciser que le dossier de permis de construire (PC) comprend « l'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement ». La lecture littérale de l'article avait conduit à se demander si les pétitionnaires devaient joindre au dossier de demande de PC une étude d'impact dès lors que le projet figurait dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Indépendance des législations. C'est en effet cette lecture que les juges du fond ont d'abord retenue (CAA Nantes, 28 juin 2002, n° OONTO2080). Mais, sur le fondement du principe

d'indépendance des législations (1), le Conseil d'Etat a par la suite limité l'obligation de joindre l'étude d'impact au dossier de PC aux cas où cette dernière « 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, 25 février 2015, n° 367335).

Le pouvoir réglementaire a pris acte de cette interprétation du Conseil d'Etat. Dans sa nouvelle rédaction entrée en vigueur le 30 décembre 2015 (2), l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme a imposé la production de l'étude d'impact (ou de sa dispense) uniquement lorsqu'elle était « exigée au titre du permis de construire auquel est soumis le projet figurant dans l'énumération du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement » (3). Ainsi l'étude d'impact ne devait-elle être jointe que lorsqu'elle était requise au titre des rubriques figurant en annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement relatives aux PC.

Elargissement. Mais le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, a semé le trouble

en adoptant une rédaction assez proche de celle en vigueur antérieurement à 2015. En effet, l'article R. 431-16 prévoit désormais que le dossier joint à la demande de PC doit comprendre une étude d'impact (ou sa dispense) dès lors que le projet « relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement » (4).

Compte tenu de la décision du Conseil d'Etat du 25 février 2015 précitée, on pouvait se de-

mander si le juge administratif viendrait à considérer que l'étude d'impact devait être produite alors même que le projet ne relèverait pas de la rubrique du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement portant sur les opérations de construction soumises à permis de construire.

Cette décision devrait multiplier les cas dans lesquels les dossiers de permis doivent comporter une étude d'impact.

La nouvelle solution esquissée par le Conseil d'Etat

Dans sa décision du 4 mai 2018 précitée, le Conseil d'Etat semble avoir pris acte de la nouvelle rédaction de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme, en optant pour une solution différente de celle qu'il retenait jusqu'à présent.

Dans cette affaire, le maire d'une commune avait accordé deux permis de construire pour un poulailler et un hangar de compostage. Des voisins du projet ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Rennes d'une demande de suspension de l'exécution des deux arrêtés délivrant les PC. Ce qu'ils ont obtenu par une ordonnance du 8 novembre 2017.

Le juge a considéré, en effet, que la création d'un nouveau poulailler augmentant la capacité d'élevage de 106 200 à 136 200 poulets relevait de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et était soumise, par conséquent, à évaluation environnementale systématique. Il en a déduit que le projet entrait dans le champ du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement. Et qu'en l'absence d'étude d'impact, le moyen tiré de la

méconnaissance des dispositions de l'article R. 431-16 était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Une jurisprudence à confirmer. Saisi par la commune d'un pourvoi contre cette ordonnance, le Conseil d'Etat confirme que le juge des référés n'avait, « eu égard à son office ainsi qu'à la teneur de l'argumentation présentée devant lui », commis aucune erreur de droit en décidant de suspendre l'exécution des deux arrêtés (5).

Certes, il conviendra d'attendre une décision sur le fond pour avoir la confirmation de cette position. Toutefois, le Conseil d'Etat semble bien désormais considérer, par application de la rédaction de l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme en vigueur pour les permis de construire délivrés à compter du 15 août 2016, que, dès lors qu'un projet relève d'une quelconque rubrique du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement, une étude d'impact doit être produite. Cette obligation s'applique quand bien même ce projet ne serait pas soumis à une étude environnementale au titre d'une autorisation d'urbanisme.

S'il est difficile de parler d'un revirement de jurisprudence dans la mesure où les dispositions réglementaires nouvelles sont différentes de celles issues de la réforme du 1^{er} octobre 2007, à tout le moins cette décision risque-t-elle de multiplier les cas dans lesquels les dossiers d'autorisation d'urbanisme devront comprendre une étude d'impact. ●

(1) Voir les conclusions du rapporteur public Xavier de Lesquen sous l'arrêt CE, 25 février 2015, n° 367335.

(2) Décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

(3) Rédaction en vigueur jusqu'au 15 août 2016.

(4) Rédaction en vigueur depuis le 15 août 2016.

(5) « [...] l'obligation de joindre au dossier de demande de permis de construire l'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale en dispensant le projet concernait désormais tous les projets relevant du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement ».

Ce qu'il faut retenir

- L'annexe à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement liste, sous forme de rubriques, les travaux, ouvrages ou aménagements soumis à étude d'impact.
- L'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme, dans sa dernière version, impose de joindre une étude d'impact au dossier de demande de permis de construire lorsque le projet relève de la nomenclature fixée à l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.
- Jusqu'à présent, le pétitionnaire ne joignait l'étude d'impact à sa demande de permis de construire que pour les projets de la rubrique 39 si le Code de l'urbanisme imposait une telle étude.
- A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, les demandes de permis de construire déposées après le 15 août 2016 doivent comporter l'étude d'impact quelle que soit la rubrique de l'annexe de l'article R. 122-2 qui la rend obligatoire.