

>> L'ÉCRITURE DES ARTICLES 1 ET 2 DES RÉGLEMENTS DE ZONE

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

Fiche 3

LE PLU ET LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le PLU et les installations classées pour la protection de l'environnement relèvent de législations indépendantes, ce qui implique que l'autorisation d'exploiter ne vaut pas permis de construire et réciproquement. Mais cette indépendance voit aujourd'hui des effets circonscrits essentiellement sur le plan contentieux¹. En effet, le législateur a depuis longtemps aménagé des connexions très fortes entre les deux dispositifs, dans une logique soucieuse de cohérence spatiale². Ainsi, la loi du 20 avril 1932 prévoyait déjà que les décisions d'ouverture des installations classées devaient être compatibles avec les dispositions des plans d'urbanisme, obligation constamment reprise depuis. À une époque plus récente, elle a été réitérée par les dispositions de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme issues de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976. Les POS et PLU sont donc opposables à la création de nouvelles installations classées ou à l'extension des installations existantes, une installation ne pouvant par ailleurs être considérée comme « existante » que si elle a été régulièrement autorisée à la date de publication du plan³.

Mais, alors qu'antérieurement à la loi Paysage du 8 janvier 1993, les dispositions de l'article L. 123-5 prévoyaient que les POS étaient opposables simplement à « l'ouverture des installations classées », ces dernières s'appliquent dorénavant à la création de celles « appartenant aux catégories déterminées dans le plan ». Le but de ce changement était à l'époque d'éviter que les carrières, devenues installations classées, fassent l'objet d'exclusions systématiques du territoire communal. Cette nouvelle rédaction n'a pas été modifiée par la loi SRU et s'applique donc aux PLU.

Elle emporte deux conséquences principales :

- un règlement de zone ne peut pas interdire toutes les installations classées ;
- des « catégories » d'installation doivent être définies, plusieurs méthodes étant utilisables pour cela.

¹ Ainsi, l'annulation du permis de construire est sans influence sur la légalité de l'autorisation d'exploiter ou inversement (CE 1^{er} juill. 1969, Sieur Piard, Rec. p. 410). Le permis de construire ne peut être refusé pour des motifs tirés de la méconnaissance de la législation relative aux installations classées (CE 27 juill. 1979, Sté Confiserie azurée, Rec. p. 355).

² Conseil d'État, rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 38 et s.

³ CAA Nancy (1^{re} ch.), 1^{er} juin 1995, Commune de Dinsheim, req. n° 93-805.

1. **L'impossibilité pour le PLU d'interdire dans une zone toutes les installations classées**

Antérieurement à la loi de 1993, le POS s'appliquait à toutes les installations classées, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des « catégorisations ». Il était donc possible d'interdire toutes les installations relevant de la loi du 19 juillet 1976 dans certaines zones du plan⁴.

La nouvelle rédaction issue de la loi de 1993 semble revenir sur cette faculté. Le PLU n'est dorénavant opposable qu'aux installations classées qu'il énumère, le législateur ayant rendu obligatoire cette énumération. Il en ressort donc que le plan ne s'applique qu'aux catégories d'installations pour lesquelles il a expressément prévu son application. *A contrario*, les autres installations ne sont pas interdites ou soumises à condition. La légalité d'un règlement de zone qui interdirait toutes les installations classées, sans se limiter à certaines catégories d'entre elles, apparaît donc aujourd'hui douteuse, l'intention du législateur en 1993 étant de supprimer les interdictions générales⁵.

Les auteurs du PLU paraissent toutefois pouvoir contourner cette contrainte. Un bâtiment source de nuisances pour l'environnement peut en effet relever de la législation sur les installations classées. Mais il constitue également un ouvrage ou une construction soumis en tant que tel aux dispositions du PLU, indépendamment de son statut juridique d'installation classée.

Selon une distinction opérée par le commissaire du gouvernement D. Piveteau dans ses conclusions sous l'arrêt « SARL Lecouffe Darras »⁶, il convient donc de distinguer :

- les dispositions du règlement qui ont « *pour objet* » de réglementer les installations classées, en faisant clairement référence à ces dernières ;
- les dispositions qui ont simplement « *pour effet* » ou pour conséquence de viser les installations classées. Les auteurs du PLU ont dans cette hypothèse interdit, par exemple, les constructions ou installations « *incompatibles avec le voisinage des zones habitées* » ou « *incompatibles avec la sécurité et la salubrité* », en précisant parfois que cette restriction s'applique à tous les établissements « *comportant ou non des installations classées* ». La liste des bâtiments concernés est donc plus large et peut concerner des ouvrages qui ne relèvent pas du régime des installations classées.

Dans le premier cas, une interdiction totale des « installations classées », sans procéder à une catégorisation, peut apparaître illégale. Dans le second cas, la contrainte liée au « classement » imposée par les dispositions de l'article L. 123-5 ne semble pas applicable. Une disposition qui a indirectement pour conséquence d'interdire les installations classées est donc envisageable. Elle doit toutefois être classiquement justifiée par un motif d'urbanisme et répondre à l'objectif de diversité des fonctions urbaines fixé à l'article L. 121-1.

⁴ En ce sens, J.-P. Boivin, *Droit des installations classées*, Éd. Le Moniteur 1994, p. 128 et s.

⁵ En ce sens, D. Piveteau, concl. sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, *BJDU* 6/2004, p. 428.

⁶ Concl. sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

2. La définition des « catégories d'installations classées » visées par le PLU

Le règlement doit définir des catégories d'installations classées auxquelles il s'applique. Pour cela, plusieurs méthodes sont envisageables, le règlement pouvant par ailleurs combiner plusieurs d'entre elles.

2.a La distinction fondée sur des critères purement juridiques

La méthode la plus conforme à la rédaction de l'article L. 123-5 consiste à donner une liste se fondant sur la nomenclature « installations classées » prévue par le décret du 20 mai 1953. Cette liste peut figurer directement dans le règlement ou dans un document annexe au règlement auquel ce dernier renvoie⁷. Mais la nomenclature comprenant environ 3 000 rubriques, il apparaît fastidieux de dresser la liste précise de toutes les installations classées prohibées ou soumises à conditions, comme l'a reconnu implicitement le Conseil d'État⁸. Il apparaît d'ailleurs qu'une telle énumération précise irait au-delà de la volonté du législateur⁹.

Plus simplement, il est possible de faire référence à des critères distinguant :

- les installations soumises à autorisation (c. env., art. L. 512-1) et celles soumises à déclaration (c. env., art. L. 512-8) ;
- selon une formule très souvent employée, « les installations générant un périmètre de protection » et celles ne générant aucun périmètre. Ces périmètres de protection peuvent être créés à plusieurs titres. L'article L. 515-8 du code de l'environnement vise les périmètres facultatifs autour de certaines installations dangereuses, notamment celles énumérées par la directive européenne du 9 décembre 1996. L'article L. 515-16 du même code concerne les installations devant obligatoirement faire l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques et, à ce titre, de périmètres de protection. Dans un souci de clarté, il apparaît donc nécessaire de préciser la formule en indiquant « installations pouvant générer un périmètre de protection » ou « installations obligatoirement soumises à un périmètre de protection ».

2.b La distinction fondée sur des critères « urbanistiques »

Beaucoup de PLU font mention de critères matériels :

- interdiction des installations présentant un danger grave ou des risques d'insalubrité pour le voisinage ;
- admission de toutes les installations à condition que « tout soit mis en œuvre pour les rendre compatibles avec le milieu environnant », ;
- admission des seules installations classées « liées et nécessaires au fonctionnement des activités exercées dans la zone » ou « compatibles avec l'habitat.

⁷ CE 18 nov. 1994, Sté Clichy Dépannage, req. n° 136941.

⁸ CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

⁹ En ce sens, D. Piveteau, concl. Sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

Ces critères se combinent très souvent avec des critères juridiques : par exemple, admission des seules installations soumises à déclarations nécessaires au fonctionnement des établissements.

Ils sont parfois assortis d'exemples d'installations classées (laveries, ateliers de réparation de véhicules...) et largement utilisés car ils évitent une énumération fastidieuse des installations interdites.

Les rédactions souples qu'ils nécessitent laissent toutefois une marge d'appréciation importante à l'administration. En contrepartie, les juridictions administratives ont souvent à régler des problèmes d'interprétation dont la solution est étroitement liée à la rédaction du règlement. Ainsi :

- une aire de stockage de produits toxiques destinés à un atelier de traitement de surfaces n'est « *pas compatible avec la salubrité, la sécurité et la tranquillité du quartier* »¹⁰ ;
- un atelier de peinture et de réparation automobile répond à des « *besoins nécessaires à la vie et à la commodité des habitants de la zone* »¹¹ ;
- un atelier de menuiserie n'entraîne pas « *pour le voisinage et l'environnement des nuisances ou des dangers* »¹² ;
- un entrepôt ouvert destiné au stockage de produits entrant dans la fabrication d'aliments pour bétail est considéré comme une « *installation classée incompatible avec l'habitat* » en raison des risques d'incendie que sa création représente pour le voisinage et des nuisances générées par le trafic des poids lourds¹³ ;
- une station-service ne peut être autorisée dans une zone urbaine dont le règlement prévoit que ne peuvent y être autorisées que les installations qui « *n'entraînent pour le voisinage aucune incommodité et en cas d'accident ou de fonctionnement défectueux aucune insalubrité ni sinistre irréparables aux personnes et aux biens* »¹⁴ ;
- une aire de stockage de produits toxiques destinés au traitement de surface des métaux et des matières plastiques n'est « *pas compatible avec la salubrité, la sécurité et la tranquillité du quartier* », l'installation étant projetée à proximité immédiate d'une zone d'habitation comportant un habitat individuel et collectif et un institut médico-éducatif accueillant un nombre important d'enfants¹⁵.

Il convient donc de prendre un soin particulier dans le choix des formulations employées qui ne doivent pas être trop restrictives. Les juridictions administratives ont d'ailleurs précisé que la compatibilité des activités exercées avec les dispositions du règlement s'appréciait en tenant compte des prescriptions préfectorales jointes à l'arrêté d'autorisation, ces dernières pouvant, en effet, avoir pour conséquence de rendre l'installation compatible avec le plan d'urbanisme¹⁶.

¹⁰ TA Besançon, 6 août 1998, Assoc. Valsen et autres, req. n° 98-862, *BJDU* 5/1998, p. 387.

¹¹ CE 21 sept. 1992, Ville d'Angers et SCI Crochet c/ Mme Guiot, req. n° 109324.

¹² CE 23 mars 1992, Mme Gordiano, req. n° 111422.

¹³ CAA Nantes, 30 déc. 1997, Ville de Vannes, req. n° 95-873, *DAUH* n° 3, 361.

¹⁴ TA Versailles, 25 juill. 1995, M. et Mme Barre, M. et Mme Bataille, req. n° 94-5256 et n° 94-5257.

¹⁵ TA Besançon, 6 août 1998, Assoc. Valsen et autres, préc.

¹⁶ CE 30 juin 2003, SARL Protime, req. n° 228538, *DAUH* n° 9, 398, *BJDU* 4/2004, p. 268, concl. F. Lamy – CE 27 juill. 1990, Commune de Bellegarde, req. n° 76471 – CAA Marseille, 7 mai 2003, Sté Qualichrome, *DAUH* n° 8, 550.

Exemples de rédactions concernant les installations classées

PLU de Narbonne (zone UB)

Art. UB1. Sont interdites dans l'ensemble de la zone : [...]

- les installations classées autres que celles visées à l'article UB2

Art. UB2. Sont admises sous conditions, dans l'ensemble de la zone : [...]

- Les installations classées utiles à la vie urbaine et dont les nuisances peuvent être prévenues par des prescriptions techniques prises en application de la loi du 19 juillet 1976

PLU de Sèvres (zone UC)

Art. UC1. Occupation et utilisation du sol interdites

Sont interdits : [...]

L'implantation et l'extension des installations classées suivantes :

- celles soumises à autorisation, sauf celles prévues à l'article 2.2
- celles soumises à déclaration, sauf celles prévues à l'article 2.1

Art. UC2. Occupations et utilisation du sol admises sous conditions

2.1 Les installations classées soumises à déclaration :

- à condition qu'elles correspondent à des besoins nécessaires à la vie et à la commodité des habitants de la zone tels que : boulangeries, laveries, drogueries et dépôts d'hydrocarbures liés à garages et stations-service sur voirie nationale et départementale, chaufferies, parcs de stationnements, etc.
- à condition que soient mises en œuvre toutes dispositions pour les rendre compatibles avec les milieux environnants.

L'extension ou la transformation des installations classées existantes, à condition qu'il en résulte pour le voisinage une atténuation des dangers ou nuisances liés au classement et que toutes dispositions utiles soient mises en œuvre pour l'intégration dans le milieu environnant.

PLU de Chambourcy (zone UA)

Art. UA1. Occupations et utilisations du sol interdites

Sont interdites les occupations et utilisations du sol suivantes : [...]

- les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation

Art. UA2. Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières

[...]

Sont admises sous conditions, les occupations et utilisations du sol suivantes : [...]

- les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration, à condition que soient mises en œuvre toutes dispositions pour les rendre compatibles avec le milieu environnant. En outre, pour les installations nouvelles, elles doivent correspondre à des entreprises artisanales et répondre des besoins utiles à la vie et à la commodité des habitants de la zone, tels que drogueries, boulangeries, laveries, chaufferies d'immeubles, parcs de stationnements, etc.

PLU de Paris (zone UG)

UG1.1. Dispositions générales

Les constructions et installation, ainsi que les travaux divers de quelque nature que ce soit... sont soumis aux interdictions suivantes : [...]

- les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à la directive européenne 96/82/CE du 9 décembre 1996 ou présentant un danger grave ou des risques d'insalubrité pour le voisinage sont interdites

PLU de Saint-Malo (zone UA, art. 1)

Sont interdites les occupations et utilisations du sol suivantes : [...]

- les installations classées entraînant un périmètre de protection