

>> L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Yves Jégouzo

Fiche 4

LES INCIDENCES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE SUR LA LÉGALITÉ DU PLU

L'étude d'environnement ou, lorsqu'elle est exigée (voir Fiche 2), l'évaluation environnementale sont des éléments essentiels du rapport de présentation du POS ou du PLU. De ce fait, l'ordonnance n°2004/489 du 3 juin 2004 assimile les effets juridiques de l'évaluation environnementale exigée par la directive de 2001 avec ceux l'étude d'environnement de droit commun.

Toutefois, il convient de signaler que l'absence ou l'insuffisance de l'évaluation environnementale (au sens strict) peut être invoquée dans le cadre du contrôle de conventionnalité des documents d'urbanisme puisqu'il s'agit ici de la mise en œuvre d'une obligation communautaire.

1. **Quels sont les effets de l'absence ou de l'irrégularité de l'étude d'environnement ou de l'évaluation environnementale ?**

Il convient de distinguer selon que la question concerne le plan lui-même ou les autorisations ou décisions prises sur le fondement de celui-ci.

- S'agissant du POS ou du PLU, l'absence de rapport de présentation ou, si celui-ci existe, l'absence dans le rapport de présentation de l'étude d'environnement ou, *a fortiori*, de l'évaluation environnementale, entraîne son annulation sur le terrain de la légalité externe. Il s'agit d'un vice substantiel (CE 22 nov. 1985, MULT c. Daniau, *Rec. CE* p. 342). Il en va de même en cas d'insuffisance de l'étude d'environnement ou d'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation (CE 25 mars 1996, Commune de Horbourg-Wihr, *BJDU* 2/1996, p. 113, concl. Fratacci).

Par ailleurs, il faut souligner que cette illégalité rejaillit sur l'ensemble du document qui sera annulé dans sa totalité (CE 3 juill. 1992, Commune de Riedisheim, *AJDA* 1993, 71, obs. H. Jacquot).

Par contre, à la différence de l'étude d'impact, l'absence d'étude d'environnement ou d'évaluation environnementale n'est pas sanctionnée sur le terrain du référé-suspension spécial institué par l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

- Les conséquences de l'irrégularité que constitue l'absence d'étude d'environnement ou d'évaluation environnementale ou leur insuffisance sont moins nettes en ce qui concerne les décisions qui sont prises en application du plan et, notamment, les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme.

Depuis 1987 (CE 28 janv. 1987, Comité de défense des espaces verts, *AJDA* 1987, 281), le juge administratif considère que l'annulation ou l'illégalité d'un plan n'entraîne pas de plein droit celle d'un permis de construire ou de toute autre autorisation accordée sur sa base en dehors des cas où cette irrégularité concernerait expressément une disposition ayant pour objet de rendre possible l'opération contestée.

Tirant la conséquence de cette jurisprudence, le juge administratif a refusé d'annuler (par le jeu de l'exception d'illégalité) un permis de construire qui avait été délivré en application d'un POS élaboré sans avoir été précédé par une étude d'environnement (CE 29 avr. 1987, SA HLM Le Nouveau logis, req. n°78461). Cette solution a été étendue aux autorisations de lotir (CE 8 juin 1990, Assoc. de sauvegarde du patrimoine martiniquais, req. n°9319 1). La jurisprudence récente du Conseil d'État, Commune de Courbevoie (7 févr. 2008, req. n°297227, *BJDU*, note É. Fatôme) ne devrait pas, *a priori*, concerner spécifiquement ce facteur d'illégalité du PLU.

Il faut, toutefois, noter l'incidence de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme introduit par la loi n°94-112 du 9 février 1994. Ce texte dispose que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa prise d'effet. La simple irrégularité du rapport de présentation ne peut être invoquée par voie d'exception au-delà de ce délai (TA Rennes, 23 juin 1994, Devicq, Pays de Loire, req. n°89574). Il n'en va pas de même en cas d'absence de rapport de présentation, l'article L. 600-1 précise que « *cette disposition n'est pas applicable lorsque le vice de forme concerne [...] l'absence du rapport de présentation [...]* ». Élargissant le jeu de l'exception, le tribunal administratif de Nice a appliqué ici la jurisprudence dégagée à propos de l'étude d'impact (CE 9 juill. 1983, Commune de Roquevaire) en vertu de laquelle une étude manifestement insuffisante peut être considérée comme juridiquement inexistante (TA Nice, 18 déc. 1997, SCI Le Pinet, req. n°93-2466). Le juge a ainsi considéré comme « *absent* » un rapport de présentation qui, dans le contexte d'un environnement particulièrement sensible, était à la fois incomplet et imprécis.

2. Quelle est la portée juridique de l'étude d'environnement ?

- Le rapport de présentation, en tant que tel, n'est pas opposable aux tiers. Celui-ci n'a pas de valeur normative (CAA Paris, 12 avr. 1994, Assoc. Union d'intérêt communal d'Asnières et autres, req. n°93PA00301). De même, ses dispositions ne peuvent prévaloir sur celles du règlement de POS ou du PLU dès lors que celui-ci est clair (CAA Paris, 23 déc. 1994, M. Gaultier, req. n°94PA00111).

Le rapport de présentation présente, toutefois, un intérêt majeur pour l'interprétation de dispositions du PLU qui seraient peu claires ou sibyllines (CE 25 nov. 1994, Mme Le Rouge de Guerdavid, *BJDU* 6/1994, 21, concl. S. Daël – CAA Versailles, 2 déc. 2004, SCI Magellan, *Études foncières* janv. 2005, n°113, obs. J.-P. Demouveaux).

- Par ailleurs, l'étude d'environnement (ou l'évaluation environnementale) joue un rôle fondamental dans le cadre du contrôle de la légalité interne du document d'urbanisme.

En effet, elle fournit au juge des données de fait pouvant être prises en compte lors du contrôle au fond qu'il exerce ultérieurement sur les choix opérés par les auteurs du plan. Dans le cadre du contrôle restreint exercé sur le contenu des documents d'urbanisme le juge ne sanctionne que l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'administration. Mais, la prise en compte des résultats de l'étude d'environnement permet alors d'affiner et de renforcer le contrôle du juge.

Pour apprécier le bien-fondé de mesures de protection de l'environnement entraînant des restrictions sévères au droit de propriété, le juge est ainsi de plus en plus souvent conduit à se fonder sur les dispositions du rapport de présentation. Ainsi, au terme d'un raisonnement devenu classique, la cour administrative d'appel de Nantes (5 mars 2009 M. Gilbert X, req. n°08NT01223) se fonde sur le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme manifestant l'intention de ses auteurs de protéger les espaces naturels remarquables et les sites de grande qualité patrimoniale et limiter la constructibilité, en dehors du bourg, afin d'éviter tout effet d'étirement de l'urbanisation le long des voies existantes pour considérer que le classement d'une parcelle en secteur naturel sensible à protéger (inconstructible) n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ni d'erreur de fait, alors même que celle-ci serait desservie par les réseaux.

En sens inverse, le juge administratif est conduit à sanctionner des contradictions entre le rapport de présentation et les autres dispositions du PLU (CAA Douai, 29 juill. 2004, M. Gilbert Desmaret, req. n°02DA14 6, *BJDU* 3/2004, p. 235). Ainsi, il annule, pour erreur manifeste d'appréciation, un POS classant en zone d'urbanisation future un territoire dont l'intérêt écologique était évident en se référant expressément au rapport de présentation et aux résultats de l'étude d'environnement qu'il comporte et en considérant que cet examen fait apparaître une contradiction flagrante entre les constats opérés et les choix opérés par les auteurs du plan (TA Orléans, 29 mars 1988, M. J. Rommel, *RJE* 1989, p. 152). De même est entachée d'erreur manifeste d'appréciation une révision retenant le principe de l'urbanisation d'un secteur entier de la commune dès lors qu'elle est « *en contradiction avec les orientations précises énoncées [...] par le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles de la commune* » (CAA Lyon, 18 nov. 2008, Assoc. Roch Nature, req. n°07LY00802, *DAUH* 2009, 337, obs. J.-P. Demouveaux, J.-P. Lebreton et A. Noury).

Par ailleurs, si les dispositions du rapport de présentation ne s'imposent pas, en principe, au règlement ou aux documents graphiques, le juge peut être amené à prendre en compte ses dispositions pour apprécier la compatibilité des dispositions du POS ou du PLU avec les dispositions de valeur supérieure, SCOT, DTA, prescriptions de la loi Littoral ou de la loi Montagne (CAA Paris, 15 mars 1994 M. Cosquer et Mlle Pourade, req. n°93PA00725). En effet, il appartient au rapport de présentation de justifier la compatibilité du plan avec ces normes supérieures.