

## **10.6 Droit de l'environnement**

### **Révision simplifiée du PLU – Aménagements portuaires – Espace littoral – Site remarquable – Compatibilité – évaluation environnementale – Insuffisance du rapport de présentation**

Conseil d'État, 7 juillet 2011, *Commune de Saint-Joseph*, req. n°321440.

*Tristan Aoustin, Doctorant de l'OMIJ/CRIDEAU – Université de Limoges, Chercheur associé du CRJ – Université de La Réunion*

A peine plus de quatre mois après l'entrée en vigueur du décret du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement<sup>1</sup>, le juge administratif s'est vu offrir, par la Commune de Saint-Joseph, l'une des toutes premières occasions de sanctionner un document d'urbanisme à la lumière de la nouvelle procédure d'évaluation environnementale, procédure largement renforcée compte tenu des exigences supranationales<sup>2</sup>, permettant à La Réunion de confirmer, en quelque sorte, son statut de laboratoire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire<sup>3</sup>.

Par délibération du 12 septembre 2005, le conseil municipal de Saint-Joseph avait approuvé, après enquête publique, la révision simplifiée du plan local d'urbanisme de la

---

<sup>5</sup>Daniel Delaveau était en fonction tant à la mairie de Rennes qu'à la présidence du District urbain de l'agglomération rennaise à l'époque de ce litige, et l'est d'ailleurs toujours aujourd'hui.

<sup>1</sup> Décret (modifié) n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme (*JO* 124 du 29 mai 2005). Décret pris pour application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*JO* du 5 Juin 2004).

<sup>2</sup> Les deux textes cités supra (note 1), dernièrement modifiés par la loi Grenelle II, permettent, dans le champ de l'urbain, de satisfaire aux nouvelles exigences supranationales de l'évaluation environnementale ; en particulier de la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001 p. 0030 – 0037*.

<sup>3</sup> L'on pensera en particulier à son engagement pionnier à travers l'institution du schéma d'aménagement régional, document de planification qui préfigurera des futurs schémas de cohérence territoriale (SCOT) consacrés par la loi SRU à l'échelle nationale.

commune en vue de permettre l'implantation d'un port de pêche et de plaisance dans le quartier de Vincenzo. Plus précisément, la révision du document d'urbanisme délimitait une nouvelle zone NAUp<sup>4</sup> réservée au port et déplaçait la zone NDp<sup>5</sup> où pouvaient être implantés les constructions et équipements liés à l'activité de ce port.

Estimant le projet incompatible avec l'objectif de préservation consacré par la loi Littoral<sup>6</sup> et relevant que l'enquête publique tenant lieu de rapport de présentation de la révision ne comportait pas une évaluation environnementale suffisante alors que le secteur du Vincenzo appartient à un site classé en ZNIEFF<sup>7</sup>, la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement (SREPEN) saisit le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion afin de voir cette délibération annulée.

Par jugement du 21 juin 2006, le tribunal annula la délibération, annulation qui sera confirmée par la Cour de Bordeaux dans son arrêt du 24 juin 2008<sup>1</sup> après que la Commune ait interjeté appel. La cour retiendra en effet tant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation<sup>2</sup> que celui tiré de l'incompatibilité du projet d'aménagement avec les objectifs de préservation consacrés par la loi Littoral, considérant « *que les équipements prévus (...), [impliquaient] un déplacement de l'ancienne zone ND du plan local d'urbanisme ; que ce déplacement [affectait] la Marine de Vincenzo, ZNIEFF à intérêt écologique très fort, présentant un intérêt paysager exceptionnel, et constituant un site remarquable, au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (...); qu'ainsi, la réalisation des équipements de l'ensemble portuaire (...) n'[était] pas compatible avec l'objectif de préservation de ce site.* »

Estimant la décision ainsi rendue par la cour insuffisamment motivée et mal fondée, le commune se pourvu donc devant le Conseil d'État qui confirma l'illégalité de la délibération litigieuse.

Compte tenu des moyens soulevés par la Commune de Saint-Joseph au soutien de ses prétentions, c'est à trois questions que le Conseil d'État fut en l'espèce invité à répondre.

Sur la forme, la Cour administrative d'appel avait-elle suffisamment motivé sa décision, d'une part, en se bornant à relever que le rapport de présentation ne comportait aucune analyse des incidences sur l'environnement et n'indiquait pas les mesures destinées à garantir la préservation du milieu et à assurer sa mise en valeur, et d'autre part, en s'abstenant de relever si les dispositions de la révision simplifiée formaient un tout indivisible ?

Sur le fond, la Cour pouvait-elle considérer l'ensemble portuaire incompatible avec l'objectif de préservation prescrit par la loi Littoral en se contentant de relever, sans examiner

---

<sup>4</sup> Zone à urbaniser.

<sup>5</sup> Zone naturelle et forestière.

<sup>6</sup> Aux termes de l'article L.146-6 al.1 du code de l'urbanisme tel qu'issu de la loi littoral : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ».

<sup>7</sup> Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

<sup>1</sup> CAA Bordeaux, 24 juin 2008, *Commune de Saint-Joseph*, req. n°06BX01937 : *RJ envir.* 2010, p. 559, *chron. PEREZ*.

<sup>2</sup> Selon la cour en effet : « *Considérant que le dossier soumis à enquête publique tenant lieu de rapport de présentation (...) ne comporte aucune analyse des incidences sur l'environnement de l'urbanisation partielle du secteur du Vincenzo, appartenant pourtant à un site classé en ZNIEFF, et n'indique pas non plus les mesures destinées à garantir la préservation du milieu et à assurer sa mise en valeur ; que, par suite, alors même que la révision simplifiée a uniquement pour objet de délimiter une nouvelle zone NAUp réservée au port et de déplacer la zone NDp, où peuvent être implantés les constructions et les équipements nécessaires à l'activité portuaire, les dispositions précitées de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ont été méconnues.* »

l'importance et les caractéristiques des aménagements projetés, le caractère « *remarquable* » du site concerné?

La réponse apportée par le Conseil d'État quant à la régularité de la décision de la Cour ne semble pas, en elle-même, appeler de commentaires particuliers. En premier lieu, le juge de l'appel avait pu légalement motiver sa décision en se bornant à considérer, eu égard à la sensibilité particulière du site concerné, un rapport de présentation insuffisant du fait de l'absence d'évaluation des incidences environnementales ; la cour ne faisant ici que confirmer une jurisprudence constante, invoquant le motif qui lui aurait suffi pour prononcer l'annulation de la délibération litigieuse au titre de la légalité externe<sup>3</sup>. Ensuite, étant donné l'unique objet de la délibération litigieuse, permettre l'implantation d'un port de pêche et de plaisance, le juge du fond n'avait pas à relever si les dispositions adoptées formaient ou non un tout indivisible pour, le cas échéant, ne prononcer qu'une annulation partielle.

La réponse donnée par le Conseil d'État sur le bien-fondé de la décision du juge du fond paraît en revanche mériter une attention particulière tant elle semble pouvoir attester de ce que l'insuffisance d'une évaluation environnementale d'un document d'urbanisme soit bien souvent révélatrice d'un parti d'aménagement à la légalité douteuse.

Après avoir rappelé l'objectif de préservation des « *sites remarquables* » au sens de la loi Littoral (art. L.146-6 al. 1 et R. 146-1 C. urb.) et la possible réalisation d' « *aménagement légers (...) nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public* » (art. L.146-6 al. 2 et R. 146-2 C. urb.) le conseil d'État va considérer que la cour a commis une erreur de droit en se bornant à retenir « *que la réalisation des équipements de l'ensemble portuaire (...) était incompatible avec l'objectif de préservation (...) sans rechercher si l'importance et les caractéristiques de ces aménagements les rendaient incompatibles avec cet objectif* ».

En revanche, l'article R. 146-2 posant comme conditions à la réalisation des « *aménagement légers* », que ces derniers ne dénaturent pas, par leur localisation et leur aspect, le caractère des sites concernés, ni ne compromettent leur qualité architecturale et paysagère ou ne portent atteinte à la préservation des milieux, le Conseil d'État va considérer « *qu'en prenant en compte, pour apprécier le respect des dispositions (...) de l'article L. 146-6 du code de l'environnement, l'incidence sur l'environnement des constructions et équipements rendus possibles par la réglementation de ces zones, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit* ».

Il va enfin confirmer l'insuffisance du rapport de présentation, celui-ci ne comportant ni « l'évaluation des incidences des changements sur l'environnement » ni l' « exposé de la

---

<sup>3</sup> Il est acquis en effet, depuis la décision *Ministre du logement et des transports contre Daniau* (CE, sect., 22 nov. 1985, Rec. Lebon 1985, p. 342, JCP, G, 1986, I, 20633, concl. M. LASSERRE) que l'irrégularité du rapport de présentation d'un PLU est de nature à mettre en cause ce document sur le terrain de la légalité externe. En particulier, est insuffisant le rapport de présentation qui ne comporte aucune évaluation des incidences environnementales de l'extension de zones ouvertes à l'urbanisation sur deux sites classés ZNIEFF (CE, 17 mai 2004, *Commune de Sainte-Léocadie*, req. n° 238359 : *Constr.-Urb.* 2004, n° 169, note BENOIT-CATTIN ; *BJDU* 2004, p. 481 ; *Gaz. Pal.* 24-25 déc. 2004, p. 23, note GRAVELEAU ; *BJDU* 2005, p. 57). Sur l'insuffisance de l'analyse des incidences environnementales de l'ouverture à l'urbanisation d'un site inscrit en ZNIEFF et en ZICO (zones d'importance communautaire pour la conservation des oiseaux) voir par ailleurs : CE, 6 novembre 2006, req. n°282539 : *RJ envir.* 2007, p. 407, Chron. MONEDIAIRE. Sur l'insuffisance du rapport de présentation compte tenu des incidences environnementales de l'extension de zones de carrières sur un site naturel comportant une ZNIEFF, voir encore : CAA Versailles, 7 juin 2007, *Commyne de Gagny c/ Association Gagny Environnement*, req. n°06VE02007 : *RJ envir.* 2008, p. 241, Chron. MONEDIAIRE ; *BJDU* 2007, p. 397 ; *JCP Adm.* 2007, p. 2242, note PELLISSIER.

manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur », autrement dit les deux branches du quatrième volet de l'évaluation environnementale consacrée à l'article R.123-2 de code de l'urbanisme.

En somme, la haute juridiction aura relevé, d'une part, un projet dont les incidences environnementales compromettent l'objectif de préservation de la loi Littoral, et d'autre part, l'absence d'évaluation de ces incidences par la commune dans le cadre du rapport de présentation. La question semble alors pouvoir être posée de savoir si le juge avait affaire à une coïncidence purement fortuite ou s'il bénéficiait, avec l'insuffisance dudit rapport, de l'indice d'un possible contournement de la loi Littoral qui l'aurait incité à vider le contentieux ; l'insuffisance d'un rapport de présentation pouvant donner lieu à une régularisation post-contentieuse relativement aisée dans la mesure où son contrôle relève en principe de la légalité externe ?

Aussi, bien que cela ne ressorte par expressément de la décision du Conseil d'État et qu'il faille se garder de prêter au juge des intentions hasardeuses, il serait alors fort tentant de se demander si celui-ci n'a pas, en l'espèce, lui-même été tenté de réaliser un rapprochement entre la vacuité du rapport et les objectifs de préservations de la loi Littoral. La décision *Commune de Saint-Joseph* pourrait dès lors être perçue, compte tenu des circonstances de l'espèce, comme une occasion manquée de renouer avec une technique juridictionnelle qui avait en son temps pu laisser présager que le rapport de présentation deviendrait un élément d'appréciation de la légalité interne des documents d'urbanisme.

En effet, si le contrôle du rapport de présentation est en principe à rattacher à la légalité externe de ces documents, ce rapport pourrait, selon une opinion doctrinale très peu représentée, potentiellement servir d' « *instrument de mesure de leur légalité interne* »<sup>1</sup>.

Au soutien de cette opinion, le Conseil d'État a ainsi pu affirmer que « le rapport de présentation du plan d'occupation des sols est un document d'ordre général qui, à partir de l'exposé de la situation existante, notamment en matière d'environnement, analyse les perspectives d'évolution de l'urbanisation et justifie de la compatibilité du plan avec les dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables »<sup>2</sup>.

En outre, une parenthèse a été ouverte par la décision *SCI du Domaine de Maurevert*<sup>3</sup>, parenthèse qui mérite d'être soulignée même si elle a pu, semble-t-il, être aussitôt refermée. Dans cette affaire, le juge administratif avait adopté une méthode inédite en appréhendant, sous la seule section des motifs consacrés à la légalité interne du plan d'occupation des sols litigieux, tout à la fois le contrôle de l'erreur manifeste et l'examen du rapport de présentation. Après qu'il ait été appréhendé sous l'angle de la légalité externe, le second considérant de cette section de l'arrêt faisait à nouveau référence au rapport de présentation, l'erreur manifeste d'appréciation ayant été écartée à la lumière d'un contenu suffisant.

---

<sup>1</sup> Voir en particulier : S. TRAORE, « La nouvelle "évaluation environnementale" des documents d'urbanisme », *Environnement* n° 4, Avril 2006, étude 6.

<sup>2</sup> CE, 10 octobre 1990, *Consorts Roussel*, req. n°94808.

<sup>3</sup> CE, 26 novembre 1993, *SCI du Domaine de Maurevert*, *Juris-Data* n° 1993-049897 ; *RFDA* 1998, p. 398.

Cette parenthèse aurait pu semble-t-il trouver écho à l'occasion de l'affaire *Commune de Saint-Joseph* sans que cela ne tienne à un raisonnement foncièrement différent de celui précisément retenu par le juge dans sa décision.

En effet, la cour d'appel de Bordeaux n'ayant pas commis d'erreur de droit en prenant en compte, « pour apprécier le respect des dispositions (...) de l'article L. 146-6 du code de l'environnement, l'incidence sur l'environnement des constructions et équipements rendus possibles par la réglementation de ces zones »<sup>4</sup>, un rapprochement entre le contenu du rapport, censé rendre compte de ces incidences, et l'objectif de préservation de la loi Littoral, aurait permis à l'exigence formelle de déployer ses effets sur le fond. Le juge aurait alors très certainement été amené à considérer que l'absence d'examen de « l'importance et [des] caractéristiques » des aménagements projetés, en principe voulu par la loi Littoral, puisse être compensé par ce qu'il s'agirait d'analyser comme un dérivatif plus satisfaisant que ne l'est la simple référence à un parti d'aménagement « affectant » un site remarquable. Un rapport d'équivalence est en l'espèce consacré et aurait permis au juge de s'appuyer sur le rapport de présentation s'il avait été suffisant.

Dans cette perspective d'un contrôle de la légalité interne enrichi, le juge aurait par ailleurs pu tirer parti de l'obligation pour le pétitionnaire de clairement rendre compte de la compatibilité du document d'urbanisme avec la loi Littoral dans le rapport de présentation, la simple mention de la prise en compte de la loi Littoral étant considérée insuffisante par le Conseil d'État<sup>1</sup>.

---

<sup>4</sup> La cour ayant, tel que nous l'avons déjà relevé, précisément considéré « que les équipements prévus (...), [impliquaient] un déplacement de l'ancienne zone ND du plan local d'urbanisme ; que ce déplacement [affectait] la Marine de Vincendo, ZNIEFF à intérêt écologique très fort, présentant un intérêt paysager exceptionnel, et constituant un site remarquable, au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (...) ; qu'ainsi, la réalisation des équipements de l'ensemble portuaire (...) n'[était] pas compatible avec l'objectif de préservation de ce site. »

<sup>1</sup> En ce sens : CE, 28 juillet 2004, *Commune de Capbreton*, req. n°256843 ; *Constr.-Urb.* 2004, n° 236, note BENOIT-CATTIN ; *BJDU* 2005, p. 382.

<sup>2</sup> Lorsque nous affirmons que l'histoire de l'intercommunalité a seulement plus d'un demi-siècle, nous ne nions pas l'existence de structures intercommunales plus anciennes. Nous affirmons uniquement dans la lignée des propos tenus par J-M. PONTIER in J-M. PONTIER, « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », *JCP A* n°30, juillet 2010, n°2240 ; qu'avant la Vème République et le mouvement de différenciation des intercommunalités, celle-ci n'avait pas véritablement d'histoire.