

10.6. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Salubrité publique – Environnement – Urbanisme-assainissement collectif

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 17 février 2009, *Commune de Saint-Denis c/ Préfet de La Réunion*, req. n° 0800444

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 mai 2010, *Société Dionysienne d'Aménagement et de Construction c/ Préfet de La Réunion*, n° 09BX01764

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 8 décembre 2011, *M. G c/ Préfet de La Réunion*, req. n° 1000084

Rémi RADIGUET, Doctorant, ATER en droit public à l'Université de La Réunion

« Considérant qu'aux termes de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme : "Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations" ; qu'il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est pas contesté, que le réseau d'assainissement de la commune de Saint-Denis est hydrauliquement et organiquement surchargé et que les eaux usées partent dans le milieu naturel mal épurées ; qu'ainsi, en accordant le permis de construire litigieux pour un projet prévoyant un raccordement au réseau d'assainissement existant, sans l'assortir de prescriptions spéciales, le maire de la commune de Saint-Denis a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des risques que le projet faisait courir à la salubrité publique »¹.

L'assainissement collectif à La Réunion, un dossier qui pue ! L'affirmation est avérée non pas au regard des soucis olfactifs que pourraient subir quelques voisins desdites installations, mais bien plus en raison de la pression tous azimuts qui pèse sur les responsables locaux. En effet, le contentieux communautaire concernant l'application de la directive n° 91/291/CE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires révèle un risque de sanction financière colossal pour la France² qui, après avoir imaginé un temps réexpédier la facture

¹ Considérant de principe issu de la jurisprudence du TA du 17 février 2009, *Commune de Saint-Denis c/ Préfet de La Réunion*, req. n°0800444.

² F. KELLER, « Changer de méthode ou payer : un an après, la France face au droit communautaire de l'environnement », rapport d'information n° 332 (2006-2007) fait au nom de la commission des finances, 13 juin 2007, Sénat. Le rapport évoque un risque de sanction financière évalué entre 300 et 400 millions d'euros. Le risque financier évoqué dans ce rapport n'est pas définitivement réglé puisque l'auteur indique dans un autre rapport qu'une provision de 171,3 millions d'euros a été faite au titre du bilan de clôture de 2010 du fait d'un risque de condamnation pour non-exécution d'un arrêt de manquement qui concerne les eaux résiduaires. Cf. F. KELLER, L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs, rapport d'information n°20 (2011-2012) fait au nom de la commission des finances, 12 octobre 2011, Sénat.

aux titulaires de la compétence : les collectivités territoriales¹, s'arme de sa panoplie d'instruments pour imposer sa puissance publique. Pression du ministère public en premier lieu où l'on se rappelle en des temps pas si anciens - 2008 - la mise en examen des maires des communes de Saint Benoit, Saint-André, Sainte-Suzanne, Saint-Denis, Le Port, Saint Paul, du fait de la déficience de leur système d'assainissement collectif. Pression du Préfet ensuite, par le biais du contrôle de légalité des actes que deux des trois espèces objets de ce commentaire mettent en exergue.

Deux déférés préfectoraux et un recours pour excès de pouvoir d'un particulier sont dirigés contre des arrêtés de permis de construire délivrés par le maire de la commune de Saint-Denis. L'affaire la plus ancienne concerne un permis de construire délivré à une SCCV le 19 novembre 2007. La seconde porte sur un permis de construire délivré en date du 24 janvier 2008 à une société d'économie mixte locale : la Société Dionysienne d'Aménagement de de Construction (S.O.D.I.A.C). Il a fait l'objet d'une annulation par un jugement du tribunal administratif en date du 20 mai 2009 duquel la SEML fait appel. La dernière est l'œuvre d'un particulier qui conteste la légalité d'un permis de construire délivré le 25 novembre 2009 à un autre particulier. Les trois affaires ont fait l'objet respectivement d'un jugement d'annulation en date du 17 février 2009, d'un arrêt infirmatif du jugement d'annulation en date du 12 mai 2010 (seule décision qui reconnaît la légalité du permis) et d'un jugement d'annulation en date du 23 décembre 2011. Pour les trois affaires, le juge se doit d'apprécier souverainement en vertu de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme si la délivrance des permis de construire litigieux ne portait pas une atteinte excessive à la salubrité publique en raison de l'insuffisance du système d'assainissement collectif auquel les immeubles devaient être raccordés. Il affirme dans un considérant de principe repris dans les trois affaires que « *le réseau d'assainissement de la commune de Saint-Denis est hydrauliquement et organiquement surchargé et que les eaux usées partent dans le milieu naturel mal épurées* » constituant ainsi une atteinte à la salubrité publique. La SODIAC échappe toutefois à l'annulation en invoquant un permis de construire modificatif qu'elle n'avait pas soumis en première instance et qui inclut « *la réalisation d'un dispositif d'assainissement autonome destiné au prétraitement des eaux usées du projet de construction avant leur évacuation par le réseau public d'assainissement* ».

Ces décisions font une appréciation particulière de la notion de salubrité publique qui la place comme une notion au confluent du droit de l'environnement et de l'urbanisme. L'interaction entre ces trois thèmes n'est pas nouvelle. Sa manifestation dans le cadre des décisions à commenter constitue l'occasion

¹ F. KELLER, précité. L'auteur indiquait que « *L'idée de faire assumer la sanction par les collectivités "fautives" avait été formulée devant le comité interministériel pour l'Europe du 6 février 2006 par Mme Nelly Olin, alors ministre de l'Écologie et du Développement durable* ».

d'exposer quelques traits caractéristiques des rapports de force complexes qui s'exercent entre ces trois domaines à l'aune exclusive de l'assainissement. Ces rapports imposent d'évoquer quelques éléments d'histoire qui permettent de mettre en avant une vérité trop peu évoquée et pourtant riche d'enseignements : la salubrité publique, via notamment la compétence assainissement, est à bien des égards le fond commun historique du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement (I). Le développement respectif du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme est venu supplanter ce fond commun qui ne peut affirmer sa voie qu'en dénaturant sa logique initiale pour prendre en compte les logiques de ces deux droits (II).

I.- La salubrité publique, fond commun historique du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement : l'exemple topique de l'assainissement

La police de la salubrité publique tire sa source de l'enseignement scientifique du courant hygiéniste. C'est entendu. Le pouvoir médical est réel et influence directement l'édiction des normes de droit¹ au 17^e siècle. L'aérisme constitue le maître mot d'une politique de la salubrité publique fondée exclusivement sur le savoir scientifique². « *L'ennemi c'est l'air, corrompu par les exhalaisons de toutes sortes et d'autant plus dangereux qu'elles y sont concentrées et qu'il se renouvelle difficilement dans les habitations trop petites, dans les rues trop étroites et les trop nombreux culs-de-sac* »³. Combattre cet ennemi amène en premier lieu à paver les rues des grandes villes afin d'en faciliter leur nettoyage. Le célèbre « traité de la police » de DELAMARE en témoigne. L'auteur expose pour nous convaincre l'exemple du « sieur Courtois médecin, qui demeurait alors rue des Marmousets, a fait cette petite expérience, par laquelle on jugera du reste. Il avait, dans sa salle sur la rue, de gros chenets à pomme de cuivre, et il a dit plusieurs fois aux magistrats et à ses amis que tous les matins il les trouvait couverts d'une teinture assez épaisse de vert de gris qu'il faisait nettoyer pour faire l'expérience du jour suivant ; et que, depuis l'année 1663 que la police du nettoyage des rues a été rétablie, ces taches n'avaient plus paru⁴ ». Le courant hygiéniste est incontestablement l'ancêtre de l'obligation générale d'entretien du domaine public retranscrite à l'article L. 2224-17 du Code Général des Collectivités Territoriales. Cette disposition n'en constitue pas la seule déclinaison

¹ J-P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *RJ envir* 1978, n°1, p.16-33.

² E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant et Vunpress, 1999, pp. 67-153.

³ S. BARLES, *La ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain. XVIII – XIX siècle*, Champ Vallon, coll. Milieux, 1999, p. 7.

⁴ N. DELAMARE, *Traité de la police*, 2^{ème} éd. augmentée. – Tome premier : [livre 4]. – 1722, p. 568, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglements qui la concernent.

juridique, car l'aérisme appelle d'autres grands travaux supportés par les personnes publiques que le pavement des rues. On y trouve tant les prémices du droit de l'urbanisme avec comme exemple significatif l'œuvre d'HAUSSMANN qui a assaini la ville de Paris par la construction de ces fameux boulevards que les prémices d'un droit de l'environnement sous son aspect « nuisance » avec le célèbre décret impérial de 1810 portant sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres, véritable ancêtre du droit des installations classées pour la protection de l'environnement fondé sur le principe de l'autorisation préalable. Ce dernier est la consécration juridique la plus aboutie d'un principe propre à l'aérisme : le principe d'éloignement.

Or, c'est conformément à ce principe que les égouts furent institués pour permettre l'évacuation des eaux corrompues loin des villes. Ainsi l'ordonnance de police du 1^{er} octobre 1700 concernant les latrines enjoignait déjà « à tous propriétaires des maisons de cette ville et des faubourgs de Paris, d'avoir en leurs maisons des latrines suffisantes et convenables qu'ils feront vider de temps en temps, en sorte que le Public n'en puisse recevoir aucune incommodité. Leur enjoignons pareillement de faire voiturer les vidanges hors la ville et dans les fosses à ce destinées ». Dès lors, les services publics d'assainissement se sont progressivement mis en place dans les grandes villes notamment parce que c'est dans les grandes villes que le problème de salubrité publique se fait réellement sentir. Citons une partie de l'ouvrage dénommé « *des droits et devoirs des maires en matière d'administration sanitaire* », véritable commentaire de la loi du 15 février 1902 faite par un docteur, pour s'en convaincre : « Inévitablement et pour une part dont l'étendue est rarement soupçonnée, la vie et la santé publique sont en cause partout où il s'agit de logement d'habitations, et c'est dans les villes surtout que cette influence s'affirme. Dans les villages aujourd'hui de plus en plus désertés, et où un certain nombre de maisons sont inhabitées, et plus encore dans les campagnes ou les habitations – si peu luxueuses soient-elles – ont du moins l'immense avantage d'être généralement spacieuses, et presque toujours isolées, au milieu d'un vaste terrain, par conséquent inondées de toutes part d'air, de lumière et de soleil, le problème de salubrité du logement n'a pas le même intérêt ; [...], Quelle est la maison de ferme [...], n'est pas dans le voisinage immédiat de l'étable à chevaux ou à bœufs ? [...] Peut-être n'est-elle nullement pourvue d'eau potable, et l'alimentation s'y fait-elle au moyen de récipients de fer ou de grès, à bras d'homme ! La fosse d'aisance est évidemment un hommage rendu à l'hygiène, là où elle existe : quant au réseau d'égouts, la nature s'est chargée d'y pourvoir, en creusant dans les environs le lit d'un ruisseau, qui sert de véhicule à tous les déchets de l'habitation »¹. Il est alors normal de constater qu'à Paris, grande ville par excellence, l'ingénieur général des ponts et chaussées Eugène BELGRAND² imposa des travaux gigantesques d'aménagement pour développer le

¹ P. SEYTRE, *Des droits et des devoirs des maires en matière d'administration sanitaire (loi du 15 février 1902)*, 1909, p. 146-147.

² L. LALANNE, *Notice sur la vie et les travaux de M. E. BELGRAND*, Paris, Dupont, éd., 1881.

réseau d'égout et d'approvisionnement en eau potable de la ville. Et ce n'est pas une coïncidence si le développement des différents textes¹ en matière de salubrité publique a été réalisé à des périodes similaires de celles de la loi municipale du 5 avril 1884 et de la loi du 15 février 1902 qui consacrent les pouvoirs de police du maire, dont celui de la salubrité publique.

La thématique de la salubrité publique est le fond commun du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme. L'organisation du service public de l'assainissement révèle ce fond commun en imposant une politique d'aménagement rendue nécessaire pour assurer les prestations de service public favorables à l'environnement. Les dispositions éparses sur l'assainissement insérées dans le code de l'urbanisme² et dans le code de l'environnement³ sont les stigmates de cet héritage historique. L'élévation de ces deux branches du droit en droits autonomes altère cependant la logique initiale de ce fond commun.

II.- Un fond commun dénaturé par l'émancipation de droits aux logiques différentes

Droit de l'environnement et droit de l'urbanisme sont intimement liés. Pour dire plus, on peut affirmer avec le professeur Michel PRIEUR que « la frontière entre urbanisme et environnement semble donc bien n'avoir jamais existé, sinon dans l'esprit de ceux qui croient que l'environnement est limité à la faune et à la flore, et le droit de l'urbanisme à l'espace urbain⁴ ». Ces liens indissolubles se manifestent par un objectif commun, bien que différencié : assurer la mission d'intérêt général de gestion du « patrimoine commun de la nation⁵ ». Pour ce faire les problématiques environnementales s'insèrent, conformément au principe d'intégration, au sein des objectifs auxquels doit répondre la politique d'urbanisme et le droit de l'environnement emprunte au droit de l'urbanisme ses outils de gestion du territoire au premier rang desquels figure la planification. Se réalise ainsi sous l'influence conjuguée du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme un réseau de plans voire un enchevêtrement de politiques plus ou moins coordonné par des liens de compatibilité ou de prise en compte. Le droit de l'urbanisme influence le droit de l'environnement en conduisant ce dernier à

¹ A. DE ROYOU, *Traité pratique de la voirie à Paris*, 1889. On y trouve une compilation des différents textes allant de la période de 1580 à 1875 portant sur la ville de Paris où l'on y constate notamment l'émergence de décrets, arrêtés et ordonnances à partir de 1850 portant sur le raccordement des maisons aux égouts de la ville.

² Cf. par exemple les articles L. 111-4 ; R. 111-8 ; R. 111-10 ; R. 111-11 du code de l'urbanisme.

³ Cf. entre autres les articles L. 213-1 ; L. 213-10-5 et 6 ; L.214-4 du code de l'environnement.

⁴ M. PRIEUR, « Urbanisme et environnement », *AJDA* 1993, p. 80.

⁵ L'article L.110 du code de l'urbanisme indique que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » et que la gestion économe de ce territoire doit se réaliser à l'aune notamment de préoccupations environnementales telles que celles « d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques » et l'alinéa 3 du préambule de la charte de l'environnement de 2004 dispose que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ».

opérer une territorialisation du milieu naturel¹ tandis que le droit de l'environnement réoriente les objectifs de la politique d'urbanisme pour en faire un droit de plus en plus qualitatif. Et la salubrité publique dans tout cela ? Il semble justement que cet héritage historique s'estompe face à cette dynamique continue de rapprochement de ces deux droits.

Pour perdurer, la réglementation relative à la salubrité publique se doit alors d'appréhender la logique d'intérêt général d'essence volontariste qui prédomine les droits de l'environnement et de l'urbanisme, l'écartant de fait progressivement de l'individu. Étranges propos que de l'affirmer surtout si l'on s'en tient aux critiques qui peuvent être faites à l'encontre de l'insertion des problématiques sanitaires dans le droit de l'environnement². Nous ne nions pas le fait que la place croissante des préoccupations sanitaires dans le droit de l'environnement conduit à un droit de l'environnement résolument tourné vers l'homme comme en atteste l'article 1 de la charte de l'environnement de 2004 qui consacre le droit de l'homme à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé. L'interaction entre droit de l'environnement et droit de la santé publique n'est cependant pas en sens unique. Il en est ainsi en l'espèce ou par le prisme du droit de l'urbanisme (l'article R. 111-2 dudit code), les problématiques environnementales sont prises en compte dans le cadre de l'atteinte à la salubrité publique. En effet, le motif d'atteinte à la salubrité publique est bien celui lié à la pollution du milieu naturel. Les décisions indiquent bien qu'« *en accordant le permis de construire litigieux pour un projet prévoyant un raccordement au réseau d'assainissement existant, sans l'assortir de prescriptions spéciales, le maire de la commune de Saint-Denis a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des risques que le projet faisait courir à la salubrité publique* » au motif que « *les eaux usées partent dans le milieu naturel mal épurées* ». Or la pollution du milieu naturel n'est pas en soi susceptible de porter atteinte à la salubrité publique. Il est en effet bien entendu que la notion de salubrité publique ne couvre que très imparfaitement celle d'environnement. La « symbiose juridique » entre salubrité publique et environnement n'est vraie que pour autant que l'on aborde la thématique de la salubrité publique à l'aune du droit de l'environnement. Et non l'inverse. Si la protection de l'environnement permet de protéger la santé de l'homme et améliore son cadre de vie, la réciproque n'est pas vraie. La disparition de la biodiversité que le droit de l'environnement s'évertue à combattre n'a pas de liens directs avec la salubrité publique. Et pourtant, ce dernier tend à élargir son champ d'application pour dévier de sa logique anthropocentrique et s'orienter vers une logique à première vue désintéressée : la protection des ressources naturelles. La synergie des sources conduit à une mutation lente, mais inexorable de la réglementation relative à salubrité publique. La problématique de

¹ C. CANS, « Du milieu à la zone protégée : la « territorialisation » de la protection des milieux naturels », in M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, et M. DUROUSSEAU (sous la dir.), *La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU de Strasbourg, 2007, p. 113.

² C. CANS, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentriste », *Dr. Envir*, 2000, n° 80.

la ressource en eau constitue à cet égard une terre d'élection. En atteste l'arrêt de la Haute juridiction du 28 février 1994¹ qui confirme l'annulation d'un permis de construire d'un atelier industriel de transformation alimentaire pour erreur manifeste d'appréciation au motif que les eaux usées qui résultent de l'activité envisagée ne peuvent être déversées dans le milieu naturel, car elles « *peuvent menacer la qualité des eaux souterraines, lesquelles doivent être protégées même si elles n'ont pas juridiquement la qualification d'eaux potables* ». Ou encore, l'arrêt de la Cour administrative d'Appel de Lyon du 12 juin 2001² qui annule un permis de construire en se fondant sur les risques de pollution d'une nappe phréatique par un assainissement individuel permis par le POS quand bien même la construction projetée ne se situe pas dans le périmètre rapproché de protection des eaux de captage. L'arrêt est remarquable, car le juge motive sa décision en se fondant sur une expertise d'un hydrogéologue pour prendre en compte la spécificité du sol et conclure qu'il manque une étude pédologique permettant de déterminer la filière d'assainissement la plus respectueuse de l'environnement. On y reconnaît en substance l'apport décisif de l'expertise scientifique auquel tout environnementaliste est coutumier notamment dans le cadre de la jurisprudence relative à l'étude d'impact. Dès lors, en ne rattachant pas la pollution du milieu naturel aux conséquences qu'elle est susceptible de générer pour l'homme, les trois décisions s'inscrivent dans ce timide mouvement d'ouverture du champ d'application de la notion de salubrité publique aux éléments environnementaux. Elles apportent quelques gouttes d'eau nécessaires pour élargir la fine brèche qui s'est ouverte. Or ne perdons pas de vue la célèbre formule de Théocrite : « *l'eau goutte à goutte, creuse le roc* ». Espérons que le précieux liquide ne vient à manquer. L'approvisionnement est entre les mains des juges !

¹ CE, 28 février 1994, *Ministre de l'Équipement, Transport et Tourisme*, req. n°134632.

² CAA Lyon, 12 juin 1994, *M et Mme Yves X*, req. n°96LY01097.