



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 31
décembre 2020, Association de défense de
l'environnement et du patrimoine naturel et touristique
de Saint-Leu, les Avirons et l'Étang-Salé et a., req. n°
1900282, 1900283, 1900579**

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 31 décembre 2020, Association de défense de l'environnement et du patrimoine naturel et touristique de Saint-Leu, les Avirons et l'Étang-Salé et a., req. n° 1900282, 1900283, 1900579. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2021, pp.111-117. hal-03329437

HAL Id: hal-03329437

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03329437>

Submitted on 31 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



10.6. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Nouvelle Route du Littoral – carrière de Bois blanc – autorisation d'exploiter – schéma départemental des carrières – régularisation – annulation

Tribunal administratif de La Réunion, 31 décembre 2020, *Association de défense de l'environnement et du patrimoine naturel et touristique de Saint-Leu, les Avirons et l'Étang-Salé et a.*, req. n° 1900282, 1900283, 1900579.

Rémi RADIGUET, Maître de conférences en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, CDED (EA 4216, Chercheur associé à l'IMH (EA 4657) de l'université de Toulouse 1 Capitole et au CRJ (EA 14) de l'université de La Réunion

Chacun sa route, chacun son chemin ?

À propos du contentieux relatif à la Nouvelle Route du Littoral (NRL).

Que dirait le regretté artiste « Tonton David », enfant du Péï, en observant les diverses voies contentieuses et en constatant que nombreuses conduisent vers un destin juridique funeste pour la réalisation de la Nouvelle Route du littoral ? Probablement constaterait-il que les belles paroles de sa célèbre chanson – « *j'ai fait un rêve le peuple était au pouvoir* » – se sont en quelque sorte réalisées par la

⁷ A. DURANTHON, « Le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale », *AJDA* 2012, p. 716.

voie du prétoire. Parce qu'en matière de projets d'aménagement du territoire d'une certaine ampleur la mobilisation citoyenne d'opposition, si elle est essentielle politiquement¹, se poursuit inéluctablement sur le terrain contentieux conduisant ainsi à une certaine instrumentalisation du droit. La décision du tribunal administratif du 31 décembre 2020 n'est qu'une illustration succédant à de nombreuses autres décisions de contestation de la réalisation des carrières nécessaires pour la réalisation de la partie digue de la nouvelle route du littoral².

En l'espèce, l'association de défense de l'environnement et du patrimoine naturel et touristique de Saint-Leu, les Avirons et l'Etang-Salé, l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement » dite SREPEN, l'association « société d'étude ornithologique de La Réunion » dite SEOR, l'association Vie Océane, la commune de Saint-Leu ainsi que plusieurs requérants personnes physiques demandent l'annulation de l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2018 autorisant la société de concassage et de préfabrication de La Réunion (SCPR) à exploiter une carrière de roches massives et ses installations connexes au lieu-dit Ravine du Trou-Bois Blanc sur le territoire de la commune de Saint-Leu. Plusieurs moyens sont soulevés tels que l'illégalité de la dérogation au statut d'espèces protégées, celle de la consultation de l'ARS, l'incomplétude de l'étude d'impact et du dossier d'enquête publique, la méconnaissance du schéma départemental des carrières, la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Leu ne respectant pas la loi Littoral. En défense, l'État et la SCPR concluent à titre principal au rejet de la requête et la SCPR demande à titre subsidiaire au juge qu'il use des pouvoirs prévus à l'article L.181-18 du code de l'environnement pour sursoir à statuer dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau schéma départemental des carrières.

Le juge administratif se prononce en premier lieu sur l'intérêt à agir des requérants en retenant une conception classique de cette notion lui permettant de considérer les requêtes recevables. Pour se prononcer sur la légalité au fond de l'arrêté, il focalise son analyse sur l'articulation juridique entre le schéma départemental des carrières et l'autorisation d'exploiter telle que prévue à l'article L.515-3 du code de l'environnement qui soumet ladite autorisation à un rapport de compatibilité. Pour statuer sur le respect du schéma par l'autorisation, le juge est amené au préalable à adopter une approche « archéologique » du droit afin de déterminer quel est le schéma applicable en l'espèce, celui-ci ayant connu plusieurs annulations contentieuses. Cette identification du schéma étant faite, il considère qu'au vu des règles applicables, l'autorisation délivrée n'est pas

¹ La mobilisation citoyenne est à l'origine de plusieurs décisions d'arrêt d'importants projets comme Europacity ou l'aéroport Notre-Dame des Landes.

² Cf. notamment commentés au sein de cette même revue : CE 3 avril 2020, *Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ SREPEN*, req. n°430646, 430649, *RJOI* 2020, n°28, p. 417, note R. RADIGUET ; TA de La Réunion, 29 avril 2019, *SREPEN et Commune de Saint-Leu c/Préfet de La Réunion*, req. n°1900354, *RJOI* 2020, n°27, p. 240, note R. RADIGUET.

compatible avec le schéma et est donc illégale. Il en vient ensuite à se prononcer sur la possibilité de sursoir à statuer sollicitée par la SCPR dans l'attente de la régularisation de la décision et considère que ce pouvoir ne peut être utilisé en l'espèce à défaut d'informations sur la modification future de la réglementation actuelle.

En statuant ainsi le juge administratif se met « hors du temps » en maniant avec prudence la montre. Il effectue ainsi un retour assuré dans le passé (I) tout en se refusant d'effectuer un retour vers le futur (II).

I. Retour assuré dans le passé

Le juge administratif examine à titre principal la question de la légalité de l'autorisation d'exploiter par rapport au schéma départemental des carrières en vertu de l'article L.515-3 du code de l'environnement « à la date de l'arrêté attaqué » qui précise que « *II [...] les autorisations et enregistrements d'exploitations de carrière [...] doivent être compatibles avec [le] schéma* ». Pour ce faire, le juge administratif détermine en premier lieu quel est le schéma applicable. Il indique dans son §12 que l'arrêté du préfet de La Réunion du 26 août 2014 approuvant le schéma départemental des carrières de La Réunion a été annulé par une décision devenue définitive de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 29 mai 2014 et que par conséquent, il convient de se fonder sur le schéma départemental des carrières adopté par l'arrêté du préfet de La Réunion du 22 novembre 2010.

La règle de la survivance du document immédiatement antérieur au schéma départemental des carrières. L'application du document immédiatement antérieur à la décision litigieuse n'allait pas de soi. Par analogie, la jurisprudence a paru hésitante sur la question à propos de l'annulation des documents de planification en matière d'urbanisme avant que le législateur n'intervienne pour clarifier la question en affirmant que « *l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur* »³. La règle prévue avant l'intervention du législateur était de considérer que la commune n'était plus couverte par un plan d'occupation des sols (POS) et qu'elle était dès lors soumise au règlement national d'urbanisme (RNU)⁴ avant que le Conseil d'État n'affirme dans son avis du 9 mai 2005

³ Code de l'Urbanisme, L. 600-12.

⁴ CE, 13 mars 2002, *Heukeshaven*, req. n°228570, *Construction-Urbanisme* 2002, n°153, note CORNILLE ; *ibid*, n°252, note BENOIT-COTTIN.

Marangio que la règle est celle du retour au document immédiatement antérieur⁵. C'est cette règle de principe qui est mise en œuvre pour le schéma départemental des carrières.

L'incompatibilité du projet par rapport au schéma de 2010. Dès lors que le juge est fixé sur le schéma applicable, il lui fallait déterminer si celui-ci permettait ou non la réalisation de la carrière. Il reprend à son compte la notion de compatibilité telle que récemment dégagée dans le domaine de l'eau et qui se veut plutôt souple par rapport aux autorisations litigieuses⁶ en prévoyant une approche globale de la compatibilité de l'autorisation à l'échelle du territoire du document de planification. Il indique ainsi qu'il « *appartient au juge de rechercher si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs du schéma départemental en se plaçant à l'échelle du département, qui est le territoire couvert par le schéma* ». Malgré cet assouplissement, le juge administratif considère que le projet est incompatible avec le schéma. Pour ce faire, il se fonde sur les documents graphiques figurant dans le schéma en indiquant qu'« *en tant qu'ils délimitent les zones dont la protection doit être privilégiée, [ils] sont opposables aux demandes d'autorisation d'exploitation de carrière* ». Or le projet de carrière est inclus dans les zones 1 qui prévoient l'interdiction de réaliser des carrières au motif de leur incompatibilité avec le milieu naturel. Le jugement précise en outre que « *si les dix espaces carrières limitativement énumérés et identifiés à l'annexe 3 du schéma dérogent à cette interdiction, il est constant que l'espace carrière 'La Ravine du Trou' n'en fait pas partie* ». Il poursuit enfin l'analyse de la compatibilité en précisant que « *l'évaluation des besoins en granulats à l'horizon 2020* » fait bien mention des « *besoins futurs des grands chantiers de travaux publics* » mais ne prévoit pas que l'exploitation de carrières pour « *les besoins de matériaux de remblai pour les digues de la nouvelle route du littoral* ». Ces considérations amènent alors le juge administratif à affirmer que l'autorisation est incompatible avec le schéma en vigueur qui « *ne prévoit pas l'exploitation d'une carrière à la Ravine du Trou mais au contraire, l'interdit* ». À contrariété manifeste, incompatibilité évidente nonobstant l'approche globale de l'analyse ! Pour faire échapper l'autorisation à cette incompatibilité, les défenseurs entendaient alors attaquer la légalité du schéma départemental de 2010.

La question de la légalité du schéma départemental des carrières antérieur. Pour contester l'application de ce schéma à l'autorisation d'exploiter,

⁵ CE, avis, 9 mai 2005, *Marangio*, n° 277280, *Rec.*, p. 95, *BJDU* 2005, p. 162, concl. E. GLASER ; *Construction-Urbanisme* 2005, n° 166, note P. BENOIT-CATTIN ; *Coll. terr.* 2005, n° 144, note G. PELLISSIER ; *RFDA* 2005, p. 1024, concl. E. GLASER ; *RDI* 2005, p. 346, chron. P. SOLER-COUTEAUX ; *Mon. TP* 21 oct. 2005, p. 106, obs. H. CHALMETON ; *AJDA* 2005, p. 1032, obs. Y. JÉGOUZO ; *JCP Adm.* 2005, p. 1253, note P. BILLET.

⁶ F. BALAGUER, « L'assouplissement du rapport de compatibilité dans le domaine de l'eau », *AJDA* 2020, p. 243.

il était invoqué l'illégalité de celui-ci en référence implicite à la jurisprudence de principe *Ponard*⁷ selon laquelle « *il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal, même s'il est définitif* ». L'application de cette règle supposait de démontrer que l'application du schéma départemental des carrières du 22 novembre 2010 était impossible du fait de son illégalité, celle-ci pouvant résulter d'un changement de circonstances de fait ou de droit. Il semblerait que l'un des arguments employés par les défendeurs est d'affirmer l'illégalité du schéma pour erreur de fait au motif qu'il prévoit que « *l'exploitation de la Ravine du Trou est « inenvisageable » alors que, précisément, cette exploitation est envisagée aujourd'hui* ». Le juge administratif répond à la critique en affirmant que « *la seule circonstance qu'un document réglementaire contrarie la réalisation d'un projet d'aménagement postérieur à son adoption ne constitue pas une erreur de fait le rendant illégal et permettant à l'autorité administrative de s'en affranchir plutôt que de le modifier* ». La question de la légalité du document aurait pourtant pu se poser au vu de l'évolution des circonstances de droit applicables car le schéma a connu de nombreuses évolutions législatives.

En effet, le schéma a vu son contenu fortement évoluer par plusieurs réformes apportées successivement par la loi ALUR⁸, la loi Biodiversité⁹ ou encore la loi Elan et les ordonnances qui s'en sont suivies¹⁰. Cela étant le même article L.515-3 précise en son IV que les schémas départementaux sont régis selon ledit article dans sa version antérieure à la loi ALUR jusqu'à l'adoption du schéma régional qui doit intervenir au plus tard dans un délai de 5 ans à compter du 1^{er} janvier suivant la date de publication de la même loi soit avant le 1^{er} janvier 2020 et que ce délai est porté à 10 ans. Il s'ensuit qu'en organisant cette transition, le législateur annihile en quelque sorte le motif tiré de l'évolution des circonstances de droit applicables au schéma et partant de là, à l'autorisation. Annihile-t-il par la même occasion son office de plein contentieux qui lui impose de statuer sur la légalité d'une autorisation d'exploiter au regard des règles de fond applicables à la date à laquelle il se prononce¹¹ ? En citant la version de l'article L. 515-3 du code de l'environnement en vigueur à la date de l'arrêté préfectoral alors qu'en fonction de son office il aurait dû se prononcer soit sur la version applicable au schéma sur lequel il se prononce – 2010 – soit la version applicable à la date à laquelle il statue – fin 2020 –, le juge administratif mélange les genres et *de facto* empêche d'apporter une réponse claire à cette question pourtant importante.

⁷ CE, 14 novembre 1958, *Rec.*, p. 554.

⁸ L. n° 2014-366 du 24 mars 2014, art. 129-V-6°.

⁹ L. n° 2016-1087 du 8 août 2016, art. 16-III.

¹⁰ Ord. n° 2020-745 du 17 juin 2020, art. 3.

¹¹ CE 10 janv. 2011, *Association Oiseaux nature, Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions*, req. n° 317076, *AJDA* 2011, p. 69 ; *AJCT* 2011, p. 244, obs. M. MOLINER-DUBOST.

Aucun élément de compréhension n'est non plus à rechercher du côté des pouvoirs de régularisation.

II. Retour vers le futur impossible

L'autorisation d'exploiter une carrière relève du régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui est aujourd'hui regroupé avec celles du régime juridique des installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'eau et les milieux aquatiques sous celui de l'autorisation environnementale prévue aux articles L.181-1 et suivants du code de l'environnement. Cette autorisation environnementale permet au porteur de projet de simplifier les démarches administratives en tant qu'elle regroupe en son sein de nombreux polices administratives de l'environnement¹².

Or ce regroupement s'est accompagné d'un office législatif nouveau accordé au juge administratif qui est d'application immédiate aux litiges en cours. Il s'agit de l'article L.181-18 du code de l'environnement qui prévoit que le juge administratif saisit de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale peut, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés soit prononcer une annulation partielle de l'autorisation et demander à l'autorité administrative de reprendre l'instruction sur la partie entachée d'irrégularité soit si l'illégalité de l'acte est susceptible d'être régularisée par une autorisation modificative surseoir à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, et fixer un délai pour permettre à l'autorité administrative de régulariser la décision. Cet office du juge de l'autorisation environnementale se superpose à celui du juge des ICPE¹³ offrant au juge administratif des pouvoirs non négligeables.

Libre de son office, le juge de l'autorisation environnementale est toutefois contraint d'en faire usage s'il s'avère qu'il est saisi en ce sens et que les vices soulevés apparaissent régularisables¹⁴. Or il appert en l'espèce que les défendeurs ont sollicité à titre subsidiaire la mise en œuvre de l'article L.181-18 du code de l'environnement sous son volet régularisation afin qu'il surseoit à statuer « *pour une durée de six mois pour permettre la notification d'une autorisation modificative du préfet de La Réunion régularisation l'autorisation d'exploiter la carrière* ». La difficulté était alors de se projeter dans un avenir proche pour déterminer le caractère régularisable du vice identifié. Le juge administratif a une

¹² Pour une approche critique du dispositif : G. WERNERT, « L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement », *RJ envir.* 2018, p. 585.

¹³ R. RADIGUET, « Choix du moyen, choix d'office : le champ des possibles ? *AJDA* 2019, p. 1919.

¹⁴ CE, 11 mars 2020, req. n°423164.

interprétation volontariste des possibilités de régularisation¹⁵ qui couplait avec les pouvoirs de faire acte d'administrateur réduisent drastiquement les chances de succès des requérants.

La question de la régularisation de l'autorisation d'exploiter la carrière était délicate dans la mesure où le moyen d'illégalité n'est pas intrinsèque à la décision mais repose sur son incompatibilité par rapport à une autre décision. Or cette illégalité est impossible à régulariser en modifiant la décision attaquée dès lors que la carrière identifiée et litigieuse ne peut être déplacée et que par voie de conséquence, c'est le schéma lui-même qu'il convient de modifier pour régulariser l'autorisation d'exploiter. Or la modification des règles relatives à la procédure d'élaboration et au contenu de ce schéma par rapport à celui en vigueur va dans le sens d'un renforcement des consultations et des rapports de compatibilité entre plusieurs documents nécessite un temps long et incertain pour adopter un nouveau schéma outre le fait que ces modifications rendent plus complexe la possible régularisation de l'autorisation d'exploiter. Le caractère politiquement sensible de la réalisation de la carrière qui a conduit à l'annulation du schéma de 2014 en atteste. L'ensemble de ces éléments expliquent probablement que le juge administratif ne fasse pas droit à la demande des défendeurs et rejette ainsi le surseoir à statuer en considérant que les pouvoirs qu'il tient de l'article L.181-18 du code de l'environnement « *n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre à l'autorité administrative ou au pétitionnaire d'une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement de se prévaloir d'une modification future de la réglementation sans que soient connus ni son contenu ni sa date d'entrée en vigueur et sans que soit garantie sa légalité* ». Préférant ainsi à l'obscurité du futur la réalité tangible du présent, le juge refuse de s'engager dans la voie de l'imprévisibilité en rejetant toute possibilité de régularisation de l'acte.



¹⁵ Y. FAURE, C. MALVERTI, « Environnement : quand le juge cultive son jardin », *AJDA* 2019, p. 513.