

## [Jurisprudence] Étude d'impact jointe à la demande de permis de construire : prise en compte des projets adjacents uniquement en cas de fractionnement d'un projet unique

Réf. : CE 5° et 6° ch.-r., 1er février 2021, n° 429790, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A25364EN](#))

N66248YY



par Valentine Tessier, Avocat à la Cour, le 03-03-2021

Mots clés : permis de construire • étude d'impact • évaluation environnementale

**Le projet de construction existant sur une parcelle adjacente au terrain d'assiette du projet pour lequel le permis de construire est sollicité ne peut être pris en compte, pour déterminer s'il y a lieu, en application de ces dispositions, de joindre une étude d'impact au dossier de demande, que s'il existe entre eux des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique.**

Dans la droite ligne de sa décision « Commune de la Turballe »[\[1\]](#), le Conseil d'État vient de préciser sa jurisprudence concernant l'étendue de l'évaluation environnementale d'un projet.

Pour rappel, la notion de projet est définie au I de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement[M° Lexbase : L5478LT3](#) qui précise qu'il s'agit de : « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ».

La soumission d'un projet à examen au cas par cas est **appréciée en fonction des seuils et critères** fixés par le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement ([N° Lexbase : L6275LXP](#)).

La question se pose régulièrement de savoir en réalité ce qui constitue un projet et **la notion de fractionnement illégal** d'une opération a été examinée par la jurisprudence. C'est ainsi que la notion de « programme de travaux », qui pouvait permettre un certain fractionnement des opérations dès lors qu'on recherchait nécessairement une « unité fonctionnelle », a été supprimée dans le Code de l'environnement par l'ordonnance du 3 août 2016 [\[2\]](#) afin de respecter la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière [\[3\]](#).

Le dernier alinéa du III de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement dispose ainsi désormais que : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité » [\[4\]](#).

Le texte permet ainsi d'appréhender comme constitutives d'un projet global, plusieurs opérations menées parallèlement, et ce, même en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, même en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace.

Le **guide de lecture de la nomenclature des études d'impact** publié par le ministère de l'Environnement à l'issue de la réforme de 2016 donne des précisions pour déterminer si l'on est en présence ou non d'un projet global. Le faisceau d'indices utilisé doit ainsi être le suivant : objectif poursuivi / proximité géographique / similitudes et interactions entre les composantes du

projet / nature des opérations [5]. Le guide donne ainsi pour exemple un projet de centre commercial qui devait être examiné « avec toutes ses composantes, notamment le parking, qui devra être confronté aux seuils de la rubrique 39° » [6].

C'est précisément pour empêcher que les règles relatives à l'évaluation environnementale des projets ne soient contournées par un fractionnement artificiel des projets que l'ordonnance de 2016 a modifié en ce sens le Code de l'environnement.

Dans la même logique, l'étude d'impact elle-même doit analyser l'articulation du projet avec les autres projets connus dans l'aire d'étude quant aux éventuels cumuls d'impacts : dans un cadre de temps et d'espace pertinent (projets connus mais aussi projets émergents et repérés). Cette analyse des impacts doit porter sur tous les types de projets et se focaliser sur les thèmes susceptibles de générer des interactions avec la ZAC (par exemple, l'analyse d'un projet de ZAC en l'insérant dans l'ensemble des projets de construction de logements sur le territoire de la CA, de nature à fournir 1 offre trop importante dans un territoire en baisse démographique [7]).

Ces évolutions auraient pu – auraient sans aucun doute dû – entraîner un durcissement de la jurisprudence administrative en la matière, avec une protection accrue pour l'environnement grâce à une vision plus globale.

Pourtant, force est de constater qu'il n'en est rien et le **Conseil d'État demeure dans une posture très restrictive s'agissant de la notion de projet.**

Plus précisément, pour rappel, dans l'affaire « Commune de Turbale » [8], le juge des référés du tribunal administratif de Nantes avait relevé que la zone dans laquelle s'inscrivait le projet de lotissement avait fait l'objet d'une modification du PLU et était scindée en trois sous-secteurs d'ouverture à l'urbanisation. Le projet de lotissement devait être réalisé dans le premier sous-secteur. Partant de ce constat, le juge des référés avait que ce projet de lotissement devait ainsi être regardé comme une partie du projet d'ouverture à l'urbanisation global d'une zone prévu au plan local d'urbanisme et, par conséquent, que c'était l'ensemble du projet d'aménagement de la zone en vue de son ouverture à l'urbanisation qui devait être examiné pour savoir si le projet devait ou non être soumis à étude d'impact, et non pas seulement le projet de lotissement.

Une telle issue semblait avoir le mérite d'être en accord avec la rédaction du nouvel article L. 122-1 du Code de l'environnement.

Pourtant, le Conseil d'État avait censuré cette lecture en affirmant : « qu'en statuant ainsi, aux seuls motifs que la modification du plan local d'urbanisme de la commune avait prévu l'aménagement d'une zone en plusieurs étapes et que le projet de lotissement contesté s'inscrivait dans le cadre de cet aménagement, le juge des référés a commis une erreur de droit ».

En d'autres termes, l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'un plan local d'urbanisme **permet pas de caractériser la réalisation d'un projet** de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, au sens des dispositions alors applicables du Code de l'environnement, justifiant de réaliser une évaluation environnementale.

Dans la décision commentée dans cet article, le Conseil d'État persiste et signe.

Dans cette affaire, le tribunal administratif de Toulon avait jugé que le projet qui faisait l'objet du permis de construire contesté aurait dû être soumis à un examen au cas par cas pour déterminer s'il y avait lieu de réaliser une étude d'impact.

Pour arriver à cette analyse, le tribunal avait considéré que, outre le projet du permis contesté, il aurait fallu incorporer le projet identifié sur la parcelle limitrophe et que ces deux projets formaient « un projet global unique ».

Plus particulièrement, le tribunal avait estimé que ces projets avaient la même finalité de destination – la construction de logements sociaux –, qu'ils étaient reliés par deux passages identifiés sur le permis de construire contesté et sur ces deux opérations s'inscrivaient dans le projet d'urbanisation de la zone tel qu'il ressortait du plan local d'urbanisme.

Dans sa décision du 1<sup>er</sup> février 2021, le Conseil d'État censure cette analyse, au motif que les juges du fond auraient dû « rechercher s'il existait entre eux des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique ».

En d'autres termes, le projet de construction existant sur une parcelle adjacente au terrain d'assiette du projet pour lequel le permis de construire est sollicité ne peut être pris en compte, pour déterminer s'il y a lieu, en application de ces dispositions, de joindre une étude d'impact au dossier de demande, **que s'il existe entre eux des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique** et non au seul motif qu'ils s'inscrivent dans le projet d'urbanisation de la zone tel qu'il ressort du plan local d'urbanisme.

La lecture des conclusions du Rapporteur public Stéphane Hoyneck sur cette affaire est instructive. Ce dernier précise notamment que : « Le fait que le PLU ait envisagé un certain zonage pour certains types d'aménagements peut le cas échéant être appréhendé dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans et programmes prévue par la Directive 2001/42/CE. Mais il ne peut pas être un indice de ce que plusieurs projets réalisés ou réalisables dans le cadre de cette planification d'urbanisme constitueraient en réalité un seul projet fractionné au sens du III de l'article L. 122-1 » [9].

On en revient ici à la **difficulté de la temporalité de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme** : en réalité, lors de la procédure d'évolution du document d'urbanisme, il est souvent bien difficile d'appréhender les incidences précises de cette évolution sur l'environnement, le document d'urbanisme restant (à l'exception des cas de déclarations de

projet) dans une définition assez vague des opérations à venir, ne précisant que les destinations sans nécessairement que soient envisagées d'autres précisions (notamment les surfaces de plancher, les superficies de sol étanchéisées, etc.).

Mais, lorsqu'arrive le moment de déposer les différentes autorisations d'urbanisme mettant en œuvre cette évolution, elles sont le plus souvent fractionnées par la diversité des opérations et des maîtres d'ouvrage et échappent alors *de facto* à l'évaluation environnementale.

Bien que l'on comprenne la difficulté que cela peut constituer pour les porteurs de projet, il est à craindre que jamais on n'arrivera à **analyser les impacts réels des décisions d'ouverture à l'urbanisation**, qui devraient pourtant être anticipées par les élus sur la base d'évaluations environnementales globales et précises, si l'on s'en tient à la vision restrictive du projet telle que le fait le Conseil d'État.

#### **A retenir :**

Afin de savoir si une opération n'est que la composante d'un projet plus large et doit, par conséquent, faire l'objet d'une étude d'impact ou d'un examen au cas par cas, le Conseil d'État précise sa jurisprudence en demandant aux juges du fond de rechercher si « des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique » existent entre les différentes opérations. Sans la preuve de tels liens, le juge administratif rejettera la qualification de projet unique.

[1] CE, 28 novembre 2018, n°s 419315, 419323, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A2472YNU](#)), pp. 787-954-955

[2] Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ([N° Lexbase : L6155K9T](#)), et son décret d'application n° 2016-1110 du 11 août 2016 ([N° Lexbase : L7567K97](#)).

[3] Voir CJCE, 21 septembre 1999, aff. C-392/96, Commission c/ Irlande ([N° Lexbase : A4985AWK](#)) ; CJCE, 25 juillet 2008, aff. C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA ([N° Lexbase : A7973D98](#)) ; CJCE, 28 février 2009, aff. C-2/07, Paul Abraham e. a. ([N° Lexbase : A0707D7C](#)) ; CJCE, 10 décembre 2009, aff. C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten ([N° Lexbase : A3937EPI](#)) ; CJUE, 27 mars 2014, aff. C300/13, Ayuntamiento de Benferri ([N° Lexbase : A9829MHI](#)).

[4] Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 3 août 2016.

[5] Guide de lecture de la nomenclature, préc.

[6] Guide de lecture de la nomenclature des études d'impact, mars 2017, p. 58.

[7] Avis AE, 25 janvier 2017, ZAC de Sinay à Saint-Doulchard.

[8] CE, 28 novembre 2018, n°s 419315, 419323, mentionné aux tables du recueil Lebon, préc.

[9] Conclusions S. Hoyneck sur CE 5° et 6° ch.-r., 1er février 2021, n° 429790, mentionné aux tables du recueil Lebon.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable