

N° 15BX01155-15BX01186

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE BIOMASS ENERGY SOLUTIONS
MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Girault
Président

La cour administrative d'appel de Bordeaux

(1^{ère} Chambre)

M. Jean-Claude Pauziès
Rapporteur

M. Nicolas Normand
Rapporteur public

Audience du 24 mai 2017
Lecture du 22 juin 2017

68-03
44-02
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Fédération Sepanso des Landes a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler, d'une part, l'arrêté en date du 5 octobre 2012 par lequel le préfet des Landes a délivré à la société Biomass Energy Solutions un permis de construire une centrale de cogénération biomasse, sur la commune de Vielle Saint Giron, ensemble la décision du 25 janvier 2013 rejetant le recours gracieux formé contre ce permis, d'autre part, le permis rectificatif du 14 janvier 2013 ainsi que la décision du 19 avril 2013, par laquelle le préfet des Landes a rejeté son recours gracieux.

Par un jugement n° 1300488, 1301012 du 27 janvier 2015, le tribunal administratif de Pau a annulé l'ensemble des décisions attaquées.

Procédure devant la cour :

I/ Par une requête, enregistrée le 28 mars 2015 sous le n°15BX01155, la société Biomass Energy Solutions, représentée par Me Wattine, demande à la cour :

1°) d'annuler les articles 1, 2 et 4 du jugement n° 1300488,1301012 du 27 janvier 2015 du tribunal administratif de Pau ;

2°) de rejeter la demande de la Fédération Sepanso des Landes ;

3°) de mettre à la charge de la Fédération Sepanso des Landes une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 13 euros correspondant au droit de plaidoirie ;

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier ; le moyen tiré du caractère incomplet de l'étude d'impact retenu par les premiers juges n'a été soulevé par la Fédération Sepanso des Landes que dans le mémoire en réplique et ce moyen n'était pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien fondé ;

- en se fondant sur l'étude d'impact, laquelle avait été réalisée uniquement pour la demande d'autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, et non pour l'instruction du permis de construire, le tribunal s'est appuyé sur un moyen inopérant et a méconnu le principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de l'environnement ; les services de l'Etat ne pouvaient que vérifier si l'étude d'impact était produite ou annexée au dossier de demande de permis de construire et ils n'avaient pas à apprécier, dans le cadre de l'instruction du permis de construire, la qualité, la pertinence ou la complétude de cette étude, une telle appréciation relevant de la compétence des services chargés de l'instruction de la demande d'autorisation d'installation classée, au titre du code de l'environnement ;

- à la supposer établie, l'insuffisance de l'étude d'impact n'a pas empêché la requérante de faire utilement valoir ses observations, comme le démontrent le registre d'enquête publique et la circonstance qu'elle siège au sein du conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques ;

- l'insuffisance de l'étude d'impact ne revêt pas un caractère substantiel ; la réalisation de la centrale de cogénération biomasse est adossée à la réalisation simultanée (achevée à ce jour) d'un vaste parking poids lourds sécurisé, d'un bâtiment d'accueil logistique, d'une voie de contournement et d'un rond-point sur la route départementale, le tout étant explicitement visé en page 113 de l'étude d'impact ; la situation nouvelle est donc largement préférable à celle qui prévalait jusqu'ici et l'impact résultant d'une augmentation, au demeurant limitée, de 8 % du trafic est contenue par un aménagement d'accès et d'accueil des poids lourds en site propre implanté au plus près de la centrale biomasse ;

- les termes de l'avis de l'agence régionale de santé du 18 février 2012 décrivant les nuisances liées au bruit provoqué par le trafic routier ne permettent pas de considérer que le permis de construire serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; au demeurant, cet avis doit être confronté au rapport établi par l'inspection des installations classées du 8 février 2012 qui relevait le caractère suffisant de l'étude d'impact ;

- l'étude d'impact décrit l'augmentation du trafic routier et cette augmentation ne révèle pas une insuffisance de l'étude d'impact ; l'étude acoustique jointe à l'étude d'impact montre que le projet ne générera aucune émergence sonore supplémentaire et n'aura donc aucun effet négatif en termes de nuisances sonores ;

- compte tenu de ces éléments, portés à la connaissance de l'autorité environnementale qui a émis un avis favorable, le préfet n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en délivrant le permis de construire litigieux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 janvier 2016, la Fédération Sepanso des Landes, représentée par la SCP Personnaz Huerta Binet Jambon, conclut au rejet de la requête et, à ce que soit mise à la charge de la société Biomass Energy Solutions la somme de 2 500 euros.

Elle soutient que :

- le moyen tiré du caractère incomplet de l'étude d'impact sur le plan des nuisances sonores avait bien été soulevé en première instance ;
- l'étude d'impact constitue une pièce de la procédure d'instruction du permis de construire ; le tribunal pouvait par conséquent en tenir compte pour examiner la méconnaissance invoquée de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme et annuler le permis de construire litigieux ;
- c'est à bon droit que le tribunal a retenu que l'insuffisance de l'étude d'impact n'avait pas permis au préfet d'apprécier si la construction envisagée était susceptible de générer des nuisances sonores ; la circonstance que la SEPANSO ait produit des observations à l'enquête est sans incidence ; l'arrêté de permis de construire distinct , en date du 22 janvier 2013, autorisant une aire de stationnement poids lourds a été annulé par le tribunal administratif de Pau et cette création n'a aucune incidence sur les nuisances sonores générées par le passage de nombreux poids lourds de jour comme de nuit ;
- l'étude d'impact est substantiellement insuffisante, elle ne tire pas les conséquences de l'augmentation du trafic générée par l'activité de la société Biomass et n'est pas en mesure de préciser si cette augmentation a un impact sur les habitations se situant à proximité ;

Par ordonnance du 26 octobre 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 08 décembre 2016 à 12:00 heures.

II/ Par une requête enregistrée le 31 mars 2015 sous le n°15BX01186, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1300488,1301012 du 27 janvier 2015 par lequel le tribunal administratif de Pau a annulé l'arrêté en date du 5 octobre 2012 par lequel le préfet des Landes a délivré à la société Biomass Energy Solutions un permis de construire une centrale de cogénération biomasse sur la commune de Vielle Saint Girons, le permis rectificatif du 14 janvier 2013 ainsi que les décisions du 25 janvier 2013 et du 19 avril 2013 rejetant les recours gracieux formés contre ces permis de construire ;

2°) de rejeter la demande de la Fédération Sepanso des Landes ;

Elle soutient que :

- en application du principe d'indépendance des législations, le tribunal ne pouvait annuler les permis de construire, en considérant que l'étude d'impact effectuée en application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement était insuffisante, car cette étude d'impact ne constitue pas un élément de la procédure d'instruction du permis de construire ;
- en jugeant que l'étude d'impact était insuffisante et n'a, de ce fait, pas permis au préfet d'apprécier si les dispositions de l'article R. 111-2 étaient respectées, et en se fondant pour l'essentiel, sur un avis de l'agence régionale de santé, le tribunal a commis une erreur de droit alors que l'avis de l'Agence régionale de santé est favorable au projet et que le tribunal ne devait rechercher que l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- sur le surplus des moyens, elle s'en remet aux observations du préfet des Landes devant le tribunal ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 janvier 2016, la Fédération Sepanso des Landes, représentée par la SCP Personnaz Huerta Binet Jambon, conclut au rejet de la requête et, à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros ;

Elle soutient que :

- le moyen tiré du caractère incomplet de l'étude d'impact avait été soulevé en première instance ;

- le principe de l'indépendance des législations n'empêche pas l'autorité compétente d'examiner la demande de permis au regard des dispositions de l'article R 111-15 du code de l'urbanisme qui indiquent que le permis « doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement ». L'étude d'impact constitue une pièce de la procédure d'instruction du permis de construire ; le tribunal pouvait par conséquent en tenir compte pour annuler le permis de construire litigieux ;

- c'est à bon droit que le tribunal a retenu que l'insuffisance de l'étude d'impact n'avait pas permis au préfet d'apprécier si le projet envisagé était susceptible de générer des nuisances sonores ; l'arrêté de permis de construire en date du 22 janvier 2013 autorisant une aire de stationnement poids lourds a été annulé par le tribunal administratif de Pau et il n'a aucune incidence sur les nuisances sonores générées par le passage de nombreux poids lourds de jour comme de nuit ;

- l'étude d'impact est insuffisante, elle ne tire pas les conséquences de l'augmentation du trafic générée par l'activité de la société Biomass et n'est pas en mesure de préciser si cette augmentation a un impact sur les habitations se situant à proximité ;

Par ordonnance du 17 janvier 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 22 février 2017 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-Claude Pauziès ;
- les conclusions de M. Nicolas Normand, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 octobre 2012, le préfet des Landes a délivré à la société Biomass Energy Solutions un permis de construire une centrale de cogénération biomasse sur le site industriel de chimie du végétal de la société des Dérivés Résiniques et Terpéniques des Landes (DRT), sur la commune de Vielle Saint Giron. L'installation, qui a pour objet d'une part

d'alimenter en vapeur haute pression l'usine DRT, et d'autre part de produire de l'électricité injectée sur le réseau de distribution ERDF, a fait l'objet d'une autorisation délivrée le 14 mars 2013 au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Le 14 janvier 2013, le préfet des Landes a délivré un permis de construire modificatif pour préciser notamment le terrain d'assiette du projet. Saisi de recours gracieux formés par la Fédération Sepanso des Landes, le préfet a refusé, par décisions du 25 janvier 2013 et du 19 avril 2013, de retirer les permis délivrés. L'association a alors saisi le tribunal administratif de Pau, lequel a annulé les permis de construire et les décisions de rejet des recours gracieux par un jugement n° 1300488-1301012 du 27 janvier 2015. La société Biomass Energy Solutions, ainsi que la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, interjettent appel de ce jugement.

2. Les deux requêtes sont dirigées contre le même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la légalité des décisions attaquées :

3. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date des arrêtés litigieux, le permis de construire a pour objet de vérifier que les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Les articles R. 431-4 et suivants du code de l'urbanisme énumèrent de façon limitative les documents qui doivent être joints à la demande de permis de construire. L'article R. 431-16 du même code, relatif à certaines pièces complémentaires qui doivent être jointes à la demande de permis de construire en fonction de la situation ou de la nature du projet, dispose que : « *Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : / a) L'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du code de l'environnement (...)* » Les articles R. 122-2 et suivants du code de l'environnement dressent la liste des travaux, ouvrages ou aménagements soumis à une étude d'impact, notamment lorsqu'ils sont subordonnés à la délivrance d'un permis de construire.

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la jonction de l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire n'est en principe exigée que pour les projets désignés par le code de l'environnement comme soumis à cette formalité au titre des constructions soumises à permis de construire. Elle s'impose également lorsque le projet faisant l'objet de la demande de permis de construire est soumis à la réalisation d'une étude d'impact en vertu d'autres dispositions que celles prises au titre des constructions soumises à permis de construire, mais que seule la procédure de délivrance du permis de construire permet de prendre en compte les éléments de l'étude d'impact. En l'espèce, la construction d'une centrale de cogénération biomasse n'est pas au nombre des catégories de travaux, ouvrages et aménagements mentionnés à l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Il suit de là que si l'étude d'impact nécessaire en cas d'autorisation de construction ou de modification des installations classées est requise par la police des installations classées, et mentionnée comme telle dans le code de l'environnement, cette formalité ne relève pas d'une autorisation de construire prévue par une disposition du code de l'urbanisme à laquelle renverrait le code de l'environnement. Par ailleurs, si la régularité de la procédure d'instruction du permis de construire requiert la production par le pétitionnaire de l'ensemble des documents exigés par les dispositions des articles R. 431-4 et suivants du code de l'urbanisme, les insuffisances éventuelles d'une pièce dont la production n'est pas requise ne constituent pas une irrégularité de

nature à entacher la légalité de l'autorisation. Par suite, les insuffisances de l'étude d'impact ne pouvaient être utilement invoquées à l'encontre des permis de construire délivrés à la société Biomass Energy Solutions pour un projet dont l'implantation était subordonnée à une autorisation au titre de la législation sur les installations classées. Au demeurant, l'autorisation délivrée le 14 mars 2013 a édicté des prescriptions sur le niveau d'émergence sonore à proximité du site. C'est donc à tort que les premiers juges se sont fondés sur l'insuffisance de l'étude d'impact mentionnée à l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme pour annuler les permis de construire.

5. Il appartient toutefois à la Cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel de l'ensemble du litige, d'examiner les autres moyens de la demande.

6. En premier lieu, la Fédération Sepanso des Landes soutient que la décision du 5 octobre 2012 est entachée d'incompétence, car le signataire n'est pas le préfet des Landes mais le secrétaire général de la préfecture. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le secrétaire général de la préfecture a reçu délégation de signature par arrêté du préfet des Landes du 25 juin 2012, régulièrement publié au recueil spécial des actes administratifs du département du 26 juin 2012.

7. En deuxième lieu, la Fédération Sepanso des Landes fait valoir que l'autorisation de construire a été délivrée sans prendre en compte le plan de prévention des risques technologiques, prescrit le 28 avril 2010. S'il est vrai que le permis de construire délivré le 5 octobre 2012 ne vise pas le plan de prévention des risques technologiques prescrit le 28 avril 2010, le permis modificatif du 14 janvier 2013 vise expressément ce plan. Par suite, et en tout état de cause, le moyen ne peut qu'être écarté.

8. En troisième lieu, l'arrêté du 5 octobre 2012 mentionne dans ses visas le plan local d'urbanisme de la commune et le permis de construire modificatif délivré le 14 janvier 2013 précise la référence cadastrale des terrains d'assiette du projet. Par suite, le moyen tiré de ce que les arrêtés attaqués seraient entachés d'un vice de forme faute de préciser la zone du plan local d'urbanisme dans laquelle le projet est envisagé ne peut qu'être écarté. De même, il ne ressort pas des pièces du dossier que le service instructeur se serait mépris sur la localisation des terrains d'assiette du projet et sur les règles d'urbanisme applicables à ces terrains.

9. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux constructions, aménagements, installations et travaux faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le présent code. Toutefois : a) Les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à 111-14, R. 111-16 à R. 111-20 et R. 111-22 à R. 111-24-2 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.* ». La commune de Vielle Saint Girons étant dotée d'un plan local d'urbanisme, la Fédération Sepanso des Landes ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des articles R. 111-3 et R. 111-5 du code de l'urbanisme.

10. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable : « *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.* »

11. Les permis de construire attaqués ont été délivrés en vue de la réalisation d'un équipement entrant dans la catégorie des installations classées pour la protection de l'environnement. Ce projet a fait l'objet d'une enquête publique puis a bénéficié d'une autorisation d'exploitation dans le cadre des dispositions prévues à ce titre par le code de l'environnement. La Fédération Sepanso des Landes soutient que la construction autorisée est susceptible de provoquer d'importantes nuisances sonores en raison de l'augmentation des flux de véhicules, notamment des poids lourds, qu'elle va générer à proximité de maisons d'habitation. Les permis litigieux ont été délivrés à la suite d'un avis émis par l'Agence régionale de santé d'Aquitaine du 18 juin 2012, qui, s'il relève la nécessité de demander au pétitionnaire de réaliser une étude acoustique de voisinage après réalisation d'un nouvel accès et de prendre si cela est nécessaire des mesures compensatoires, n'en est pas moins favorable au projet autorisé. De même, le service départemental d'incendie et de secours des Landes a émis le 28 juin 2012 un avis favorable au projet. La direction générale de l'aviation civile a également émis un avis favorable au projet ainsi que le ministère de la défense. Ainsi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en dépit des nuisances sonores que le projet autorisé est susceptible d'entraîner, le préfet des Landes ait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la construction, objet de la demande de permis, n'était pas de nature à porter atteinte à la salubrité publique.

12. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer ni sur la régularité du jugement ni sur la fin de non-recevoir opposée à la demande, que l'Etat et la société Biomass Energy Solutions sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a annulé le permis de construire du 5 octobre 2012 et le permis de construire modificatif du 14 janvier 2013, ensemble les décisions de rejet des recours gracieux.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de la société Biomass Energy Solutions et de l'Etat, qui ne sont pas dans la présente instance, les parties perdantes, les sommes demandées par la Fédération Sepanso des Landes au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la Fédération Sepanso des Landes la somme que la société Biomass Energy Solutions demande sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 27 janvier 2015 du tribunal administratif de Pau est annulé.

Article 2 : La demande de la Fédération Sepanso des Landes est rejetée.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

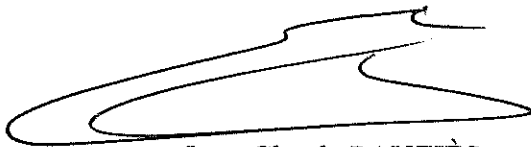
Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de la transition écologique et solidaire, à la société Biomass Energy Solutions et à la Fédération Sepanso des Landes.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2017 à laquelle siégeaient :

Mme Catherine Girault, président,
M. Jean-Claude Pauziès, président-assesseur,
M. Paul-André Braud, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 22 juin 2017.

Le rapporteur,



Jean-Claude PAUZIÈS

Le président,



Catherine GIRAULT

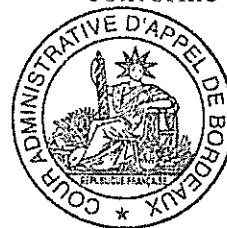
Le greffier,



Vanessa BEUZELIN

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision

Pour expédition certifiée
conforme à l'original



Le Greffier,



Bernadette Bonnet