

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

al/cj

N° 12NC00525

Société Hambrégie

Mme Pellissier
Présidente

M. Pommier
Rapporteur

M. Favret
Rapporteur public

Audience du 3 juillet 2014
Lecture du 25 juillet 2014

68-01-01-01-02-02

68-03-03-02-02

C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

La Cour administrative d'appel de Nancy
(1^{ère} chambre)

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 23 mars 2012 et 15 mai 2012, présentés pour la société Hambrégie, dont le siège est au 2 bis rue Louis Armand à Paris (75017), par Me Des Cars ;

La société Hambrégie demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1003333 du 24 janvier 2012 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a annulé, à la demande de l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et de l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, l'arrêté du préfet de la Moselle en date du 15 janvier 2010 délivrant à la société Hambrégie le permis de construire une centrale de production d'électricité sur un terrain sis au sein de la zone d'aménagement concerté Europôle 2, sur le territoire de la commune d'Hambach ;

2°) de rejeter la demande de première instance présentée par l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est ;

3°) de mettre à la charge de l'association de défense contre la pollution de Sarreguemines et environs, de l'association Mirabel-Lorraine nature environnement, de

l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est et de la commune d'Herbitzheim le versement de la somme de 5 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de mettre à la charge solidaire de l'association de défense contre la pollution de Sarreguemines et environs, de l'association Mirabel-Lorraine nature environnement, de l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est et de la commune d'Herbitzheim le remboursement de la somme de 35 euros au titre du droit de timbre qu'elle a dû acquitter ;

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est entaché d'irrégularité car il est insuffisamment motivé, d'une part, parce qu'il n'indique pas en quoi le projet en cause présenterait un « grave risque de nuisance » au sens de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, d'autre part, parce qu'il ne précise pas pourquoi une centrale de production d'électricité ne serait pas un ouvrage public ;

- le tribunal administratif a considéré à tort que la délivrance d'une autorisation au titre des installations classées constitue en soi un grave risque de nuisance pour l'application de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ; il n'a pas procédé à une analyse in concreto ; le prétendu risque grave de nuisance n'est pas établi ;

- la modification du plan local d'urbanisme n'était pas motivée par l'éventuelle installation d'une centrale thermique ;

- la présence d'une zone d'habitation à quelques centaines de mètres ne suffit pas à caractériser une situation de graves risques de nuisance : l'étude d'impact a précisément démontré qu'il n'existait pas de tels risques, qu'il s'agisse de risques technologiques, de rejets atmosphériques, de risques sanitaires, de nuisances sonores, ou d'atteinte à la qualité de l'eau ;

- la modification du plan local d'urbanisme n'était pas nécessaire pour permettre l'implantation de la centrale dès lors que ce document autorisait les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ;

- le projet en cause est un ouvrage public participant à une mission de service public ;

- les autres moyens de première instance doivent être écartés comme manquant en droit ou en fait ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 29 août 2012, présenté pour l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, par la SCP Faro & Gozlan, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Hambrégie la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'association Mirabel-Lorraine nature environnement et l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est soutiennent que les dispositions des articles L. 424-4 du code de l'urbanisme et L. 122-1 du code de l'environnement ont été méconnues ; que l'étude paysagère est insuffisante ; que l'étude d'impact est insuffisante ; que la

N° 12NC00525

3

délibération du conseil municipal d'Hambach, en date du 20 juillet 2009, approuvant la modification du plan local d'urbanisme est entachée d'illégalité car elle est inexistante et méconnaît l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ; que la construction projetée par la société Hambrégie ne peut s'analyser comme un « ouvrage technique » au sens des dispositions du plan local d'urbanisme antérieures à sa modification ; que la délivrance du permis de construire est entachée d'erreur manifeste d'appréciation compte tenu des inconvénients dont fait état l'étude d'impact ;

Vu les mémoires en intervention volontaire, enregistrés les 11 septembre 2012, 28 janvier 2013 et 15 mai 2013, présentés pour la commune d'Herbitzheim, par Me Brand, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Hambrégie la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que le jugement attaqué est suffisamment motivé ; que le recours à la procédure de modification du plan local d'urbanisme était illégal ; que les ouvrages techniques sont ordinairement des ouvrages de faible emprise ; qu'il a déjà été jugé qu'une déchetterie n'entrait pas dans la catégorie des ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ; qu'en tout état de cause, si l'ancienne rédaction de l'article 2 AUX permettait l'implantation de la centrale, il est peu compréhensible que la commune ait éprouvé le besoin d'engager une procédure de modification de son document d'urbanisme ; que les dispositions des articles R. 421-23, R. 431-10, R. 431-16 et R. 431-20 du code de l'urbanisme ont été méconnues ; qu'aucune enquête publique n'a été prescrite, en violation des articles R. 423-57 du code de l'urbanisme et R. 123-1 du code de l'environnement ; que les articles 3 et 13 du règlement de la zone 1 AUXa du plan local d'urbanisme tel que modifié par la délibération du 20 juillet 2009 ont été méconnus ; que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme a été méconnu ; que la modification du plan local d'urbanisme approuvé par délibération du 20 juillet 2009 est illégale dès lors qu'elle n'a pas été prescrite par une délibération du conseil municipal ; que le règlement afférent à la zone AU, tel qu'il a été approuvé avant sa modification, est illégal car il ne comporte pas de cadre normatif minimum s'agissant des ouvrages techniques ;

Vu les mémoires, enregistrés les 21 novembre 2012, 19 février 2013 et 9 septembre 2013, présentés pour la société Hambrégie, qui conclut aux mêmes fins que la requête ;

Elle soutient qu'en l'espèce aucun grave risque de nuisance au sens de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme n'a été caractérisé ; que, notamment, le risque sanitaire est particulièrement faible ; que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un ouvrage public de production d'électricité peut être un ouvrage technique sans que cette qualification soit liée à la taille de l'ouvrage ; que les informations prévues par l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme n'ont pas à figurer dans le permis de construire ; que la notice paysagère était suffisamment précise ; que le dossier de demande de permis de construire était complet ; qu'en tout état de cause, le cahier des charges de cession du terrain a été produit à l'appui de la demande de permis modificatif déposée le 12 juillet 2011 ; que le contenu de l'étude d'impact répond aux prescriptions des textes la régissant ; qu'une copie de la demande d'autorisation d'exploiter une installation classée a bien été adressée au service instructeur le 30 juin 2009 ; que le projet étant soumis à la législation sur les installations classées, il a fait l'objet de l'enquête publique prévue à ce titre et n'entrait pas dans les prévisions de l'article R. 423-57 du code de l'urbanisme ; que même si l'article 2 AU 6 du règlement du plan local d'urbanisme devait être regardé comme illégal pour n'avoir pas prévu un cadre normatif minimal s'agissant des ouvrages techniques, seraient alors applicables les règles générales d'urbanisme relatives à l'implantation des

ouvrages, lesquelles sont respectées ; que la voie d'accès est suffisante ainsi qu'il ressort de l'avis favorable du service départemental d'incendie et de secours ; que 42 arbres seront plantés, soit sensiblement plus que ne l'imposait l'article 13 du règlement de la zone I AUXa ; que la modification du plan local d'urbanisme a été régulièrement prescrite par une délibération du conseil municipal ; qu'il ne se déduit pas du contenu de l'étude de dangers que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme aurait été méconnu ;

Vu le mémoire, enregistré le 19 juin 2014, présenté par la société Hambrégie, qui conclut aux mêmes fins que la requête ;

Elle soutient en outre que le Conseil d'Etat a jugé dans une décision du 4 juin 2014 que la procédure de modification d'un plan local d'urbanisme n'est pas subordonnée à l'intervention d'une délibération du conseil municipal ;

Vu le mémoire, enregistré le 27 juin 2014, présenté pour la commune d'Herbitzheim qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Elle soutient, en outre, que la société requérante n'a jamais produit l'arrêté du maire prescrivant la modification du plan local d'urbanisme ; que le règlement applicable à la zone, dans sa version antérieurement applicable, précise qu'il s'agit d'une zone non équipée destinée à l'urbanisation future ; qu'il ne pourrait donc raisonnablement y interdire l'implantation de modestes constructions d'habitation et autoriser une centrale d'une SHON de 16 021 m² ;

Vu le jugement et l'arrêté attaqués ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 3 juillet 2014 :

- le rapport de M. Pommier, président,

- les conclusions de M. Favret, rapporteur public,

- et les observations de Me Des Cars, avocat de la société Hambrégie, ainsi que celles de Me Maamouri, avocat de la commune d'Herbitzheim ;

Vu, enregistrée le 18 juillet 2014, la note en délibéré présentée pour la société Hambrégie ;

N° 12NC00525

5

1. Considérant que, par un arrêté du 15 janvier 2010 modifié par un arrêté du 9 septembre 2011, le préfet de la Moselle a délivré à la société Hambrégie le permis de construire une centrale de production d'électricité, constituée de deux unités à cycle combiné fonctionnant au gaz naturel, d'une puissance de 446 MWh chacune, sur un terrain situé au sein de la zone d'aménagement concerté Europôle 2, sur le territoire de la commune d'Hambach ; que, saisi d'une demande présentée conjointement par l'association de défense contre la pollution de Sarreguemines et environs, l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, et au soutien de laquelle est intervenue la commune d'Herbitzheim, le tribunal administratif de Strasbourg a, par un jugement du 24 janvier 2012, rejeté comme irrecevables les conclusions de la demande en tant qu'elles émanaient de la première de ces associations et, y faisant droit en tant qu'elles étaient présentées par les deux autres associations, a annulé cet arrêté ; que la société Hambrégie relève appel dudit jugement ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que, pour annuler le permis de construire litigieux, le tribunal administratif s'est fondé sur ce que la procédure de modification du plan local d'urbanisme de la commune d'Hambach n'avait pas été légalement mise en œuvre en l'espèce et que les dispositions antérieures du plan local d'urbanisme remises en vigueur du fait de cette illégalité ne permettaient pas l'implantation d'une centrale de production d'électricité en zone 2 AUX ;

3. Considérant qu'en estimant qu'eu égard aux caractéristiques de l'activité pouvant être exercée sur le terrain d'assiette du projet, lequel n'est distant que de quelques centaines de mètres d'une zone d'habitation, et aux inconvénients susceptibles d'en résulter pour la population, la modification du plan local d'urbanisme devait être regardée comme comportant de graves risques de nuisance au sens des dispositions du c) de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif a suffisamment motivé son jugement ; qu'en retenant qu'une centrale de production d'électricité ne pouvait être regardée comme un « ouvrage technique » au sens des dispositions du plan local d'urbanisme remises en vigueur, le tribunal administratif n'a pas non plus entaché son jugement d'une insuffisance de motivation ;

Sur la légalité du permis de construire contesté :

4. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération du conseil municipal après enquête publique. La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée : (...) c) ne comporte pas de graves risques de nuisance (...)* » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la communauté d'agglomération Sarreguemines confluence a approuvé, le 5 février 2009, la création de la zone d'aménagement concerté Europôle 2 couvrant 216 hectares sur le territoire des communes d'Hambach et de Willerwald ; qu'afin de mettre en cohérence les dispositions de son plan local d'urbanisme avec le périmètre de cette ZAC et les occupations et utilisations du sol susceptibles d'y être admises, la commune d'Hambach a procédé à la modification de ce document ; que cette modification approuvée par délibération du conseil municipal du 20 juillet 2009 a notamment consisté à classer les terrains inclus en zone 2AUX, d'une superficie totale de 161 hectares, en zone 1AUXa pour 105,80 hectares et en zone Na pour 55,20 hectares ;

6. Considérant que la zone 1AUXa est destinée essentiellement à l'accueil des activités économiques et correspond au périmètre de la zone d'aménagement concerté Europôle 2 sur le territoire communal ; qu'y sont interdits les carrières ou décharges, les dépôts ou le stockage de matières dangereuses ou toxiques qui ne sont pas liés aux activités exercées dans la zone ainsi que les dépôts de déchets, à l'exception du stockage de matières inertes ; qu'y sont notamment admises les activités de production industrielle, de production d'énergie, les installations classées, l'implantation et la réalisation de canalisations et d'ouvrages, y compris techniques, de transport de gaz naturel et d'électricité ;

7. Considérant que bien que certaines activités polluantes y soient interdites, le nouveau zonage qui admet en zone 1AUXa notamment les installations classées soumises à autorisation préfectorale en raison des graves dangers ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la commodité du voisinage, la santé, ou la protection de l'environnement, comporte, eu égard à la nature même des activités susceptibles d'être autorisées sur des terrains distants pour certains de quelques centaines de mètres seulement des secteurs d'habitation, de graves risques de nuisance ; que, dès lors, la société Hambrégie n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a retenu que la commune d'Hambach avait méconnu les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme en recourant à la procédure de modification et non pas de révision de son document d'urbanisme ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : *« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale, d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le schéma directeur ou le plan local d'urbanisme, la carte communale ou le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur »* ; qu'il résulte de ces dispositions que la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a, au même titre que son annulation pour excès de pouvoir, pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur ; que, dès lors, il peut être utilement soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur ; que, devant le tribunal administratif, les associations requérantes soutenaient que le règlement afférent à la zone 2AUX du plan local d'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la modification du 20 juillet 2009 s'opposait à la construction envisagée ;

9. Considérant que selon l'article 2 AU 1 du règlement du plan local d'urbanisme, applicable au terrain d'assiette du projet antérieurement à la modification approuvée le 20 juillet 2009 : *« Sont interdites toutes les occupations et utilisations du sol, à l'exception de celles de l'article 2 AU 2 »* ; qu'aux termes de l'article 2 AU 2 : *« – occupations et utilisations des sols admises sous condition : 1. pour les constructions existantes, l'adaptation, la réfection ou l'extension mesurée. 2. les ouvrages techniques à condition qu'ils soient nécessaires au fonctionnement des services publics ou concourant aux missions des services publics »* ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du dossier de demande de permis de construire que la réalisation du projet de centrale thermique à cycle combiné gaz, comprenant deux unités de production, implique la construction sur un terrain d'une superficie d'environ 40 hectares de plusieurs bâtiments et équipements à usage technique et d'un bâtiment administratif ; que le fonctionnement de cette centrale nécessite une présence humaine permanente ; qu'eu égard à leur configuration et à leurs modalités d'organisation et de fonctionnement, les installations constituant cette centrale de production d'électricité ne peuvent

N° 12NC00525

7

être regardées comme un simple ouvrage technique ni même comme un ensemble d'ouvrages techniques, au sens et pour l'application des dispositions précitées du plan local d'urbanisme remises en vigueur ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Hambrégie n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé, à la demande de l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et de l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, le permis de construire qui lui avait été délivré le 15 janvier 2010 par le préfet de la Moselle ;

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

12. Considérant qu'il n'y a pas lieu, en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge des défendeurs la somme de 35 euros acquittée par la société Hambrégie pour l'introduction de sa requête ; que les dispositions de l'article L. 761-1 font dès lors obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'association de défense contre la pollution de Sarreguemines et environs, de l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et de l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, qui ne sont pas dans la présente instance les parties tenues aux dépens ou les parties perdantes, ainsi que de la commune d'Herbitzheim qui, intervenante en défense, n'a pas la qualité de partie à l'instance, les sommes que demande la société Hambrégie au titre des frais exposés ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Hambrégie le versement de la somme globale de 1 000 euros à l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et à l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est au titre des frais de procédure ; qu'ainsi qu'il vient d'être dit, la commune d'Herbitzheim n'étant pas partie à la présente instance, ses conclusions tendant à l'application des mêmes dispositions ne peuvent être accueillies ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Hambrégie est rejetée.

Article 2 : La société Hambrégie versera la somme globale de 1 000 € (mille euros) à l'association Mirabel-Lorraine nature environnement et l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution en Moselle-Est, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune d'Herbiztheim tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société Hambrégie, à l'association de défense contre la pollution de Sarreguemines et environs, à l'association Mirabel-Lorraine nature environnement, à l'association pour la défense de l'environnement et la lutte contre la pollution, à la commune d'Herbitzheim et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.