

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 21PA01295

ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL
PLAINE COMMUNE

M. Lapouzade
Président

Mme Renaudin
Rapporteure

Mme Guilloteau
Rapporteure publique

Audience du 6 décembre 2021
Décision du 21 décembre 2021

68-02-02-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

1^{ère} Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société DH 2F a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler, d'une part, la délibération du 25 juin 2019 du conseil de territoire de l'établissement public territorial Plaine Commune approuvant le dossier de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Pleyel, située dans la commune de Saint-Denis, et, d'autre part, la décision implicite par laquelle le président de cet établissement public a rejeté son recours gracieux formé à l'encontre de cette délibération.

Par un jugement n° 1912542 du 13 janvier 2021, le tribunal administratif de Montreuil a annulé la délibération du 25 juin 2019 du conseil de territoire de l'établissement public territorial de Plaine Commune, ainsi que la décision du président de cet établissement public rejetant le recours gracieux formé par la société DH 2F à l'encontre de cette délibération.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 12 mars 2021, l'établissement public territorial Plaine Commune, représenté par Me Lherminier, demande à la Cour :

N° 21PA01295

1°) d'annuler le jugement du 13 janvier 2021 par lequel le tribunal administratif de Montreuil a annulé la délibération du 25 juin 2019 du conseil de territoire approuvant le dossier de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Pleyel, ainsi que sa décision rejetant le recours gracieux formé par la société DH 2F à l'encontre de cette délibération ;

2°) de rejeter la demande présentée par la société DH 2F devant le tribunal administratif de Montreuil ;

3°) de mettre à la charge de la société DH 2F une somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- contrairement à ce qu'ont jugé les premiers juges en retenant une insuffisance de l'étude d'impact quant aux incidences notables que le projet serait susceptible d'avoir sur la santé humaine et les mesures destinées à éviter, compenser ou réduire ces incidences, celle-ci était complète dans la mesure, d'une part, où elle contient un diagnostic sur la pollution des sols ainsi que les différentes possibilités de gestion de celle-ci, et, d'autre part, où l'absence de projet précis rendait impossible l'établissement d'un plan de traitement de la pollution des sols plus détaillé au stade de la création de la ZAC, l'actualisation de l'étude d'impact pouvant se faire au stade du dossier de réalisation de celle-ci ;

- la convocation et l'information des membres du conseil de territoire en ce qui concerne la délibération contestée, comme celle du 15 décembre 2015 approuvant les modalités de la concertation préalable, et celle du 19 février 2019 approuvant le bilan de cette concertation, ont été conformes aux dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- la délibération du 15 décembre 2015 a déterminé les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation du projet de ZAC Pleyel, la procédure de concertation n'étant entachée d'aucune irrégularité et ce moyen étant par ailleurs inopérant ;

- la ZAC Pleyel a fait l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

- si les dispositions de l'article L. 114-1 du code de l'urbanisme imposent la réalisation d'une étude de sécurité publique, celle-ci ne peut avoir lieu que lorsque l'opération d'aménagement est à un stade avancé, soit lors du dossier de réalisation de la ZAC, le moyen tiré de ce que le dossier ne comprenait pas d'étude de sécurité publique et que la sous-commission départementale pour la sécurité publique n'aurait pas été saisie en vertu de l'article R. 311-5-1 du code de l'urbanisme, ne pouvant qu'être écarté ;

- le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact sur le fondement de l'avis de l'autorité environnementale ne pouvait qu'être écarté comme dénué de précisions.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 30 septembre 2021, la société publique locale Plaine Commune Développement, représentée par Me Levy, conclut à l'annulation du jugement du 13 janvier 2021 du tribunal administratif de Montreuil et au rejet de la requête de première instance de la société DH 2F.

N° 21PA01295

Elle soutient que :

- le dossier de création de la ZAC intervenant en amont de l'opération d'aménagement, à un stade où elle n'est pas encore précisément définie, les incidences sur l'environnement ne peuvent être précisées qu'au fur et à mesure de l'avancée de l'opération dans son processus d'autorisations, en particulier au stade du dossier de réalisation, comme le mécanisme d'actualisation de l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement le permet ; un plan de gestion de la pollution des sols ainsi qu'une évaluation quantitative des risques sanitaires résiduels après mesures de remédiation ne sont pas pertinents au stade du dossier de création de la ZAC ; les premiers juges ont donc méconnu la portée des dispositions des articles R. 311-7 du code de l'urbanisme et L. 122-1-1 III du code de l'environnement ;

- l'étude d'impact était suffisante au stade du dossier de création de la ZAC et le public était informé par le maître d'ouvrage, dans son mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale, qu'il pourrait obtenir des informations complémentaires au stade du dossier de réalisation, l'actualisation de l'étude d'impact nécessitant une procédure de participation du public ;

- les premiers juges ont excédé leurs pouvoirs en analysant la faisabilité du projet de ZAC, alors que seul le moyen de légalité externe tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact était soulevé.

La requête a été communiquée à la société DH 2F, qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Renaudin,
- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gayet, avocat, pour l'établissement public territorial Plaine commune, et de Me Cuny, avocat, pour la société publique locale Plaine commune développement.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 25 juin 2019, le conseil de territoire de l'établissement public territorial Plaine Commune a approuvé le dossier de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Pleyel, située dans la commune de Saint-Denis. La société DH 2F a demandé à l'établissement public territorial Plaine Commune le retrait de cette délibération par un recours

N° 21PA01295

gracieux formé le 21 août 2019, qui a été implicitement rejeté. La société DH 2F a saisi le tribunal administratif de Montreuil d'une demande tendant à l'annulation de cette délibération, ainsi que du rejet de son recours gracieux. Par un jugement du 13 janvier 2021, le tribunal administratif de Montreuil a fait droit à sa requête, en annulant la délibération du 25 juin 2019 du conseil de territoire de l'établissement public territorial de Plaine Commune, ainsi que la décision du président de cet établissement public rejetant le recours gracieux formé par cette société. L'établissement public territorial Plaine Commune fait appel de ce jugement.

Sur l'intervention de la société publique locale Plaine Commune Développement présentée à l'appui des conclusions de l'établissement public territorial Plaine Commune :

2. La société publique locale Plaine Commune Développement, en sa qualité de concessionnaire de l'aménagement de la ZAC Pleyel, a intérêt à l'annulation du jugement attaqué. Son intervention au soutien des conclusions de l'établissement public territorial Plaine Commune est ainsi recevable.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Il ressort du jugement attaqué que, au titre de l'insuffisance de l'étude d'impact sur les incidences de la pollution des sols sur la santé humaine, les premiers juges ont considéré que, eu égard à l'importance des incidences prévisibles sur la santé humaine de ce projet d'aménagement sur un site atteint par une pollution quasi-généralisée, l'étude d'impact ne pouvait être regardée comme ayant identifié avec une précision suffisante ces incidences et les mesures destinées à les « éviter, compenser ou réduire » et que ces insuffisances, qui ne permettaient pas d'apprécier la faisabilité du projet de ZAC, avaient nécessairement eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et avaient été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Ainsi, contrairement à ce qu'allègue la société publique locale Plaine Commune Développement, les premiers juges n'ont pas porté d'appréciation sur la faisabilité du projet mais seulement sur les insuffisances de l'étude d'impact et ses conséquences en termes d'analyse du projet. Le moyen tiré de ce que les premiers juges auraient excédé leur office en se saisissant d'un moyen non soulevé devant eux, doit être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. Pour annuler la délibération du 25 juin 2019 approuvant le dossier de création de la ZAC Pleyel, ainsi que la décision du président de l'établissement public territorial Plaine Commune rejetant le recours gracieux formé par la société DH 2F à l'encontre de cette délibération, les premiers juges ont retenu que l'étude d'impact n'avait pas identifié avec une précision suffisante, en ce qui concerne la pollution des sols, d'une part, les incidences notables que le projet était susceptible d'avoir sur la santé humaine et, d'autre part, les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser, ces incidences, et que ces insuffisances avaient eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et avaient été de nature à exercer une influence sur la délibération contestée.

5. Aux termes de l'article R. 311-1 du code de l'urbanisme : « *L'initiative de création d'une zone d'aménagement concerté peut être prise par l'Etat, une collectivité territoriale ou par un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone.* ». Aux termes de l'article R. 311-2 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création, approuvé, sauf lorsqu'il s'agit de l'Etat, par son organe délibérant. Cette délibération peut tirer simultanément le bilan de la concertation, en application de l'article L. 103-6. / Le dossier de création comprend : / a) Un rapport de présentation, qui expose notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site et de son environnement, indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ; / b) Un plan de situation ; / c) Un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ; / d) L'étude d'impact définie à l'article R. 122-5 du code de l'environnement lorsque celle-ci est requise en application des articles R. 122-2 et R. 122-3 du même code.* ». Aux termes de l'article R. 311-3 du même code : « *Lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent a pris l'initiative de la création de la zone, la délibération approuvant le dossier de la zone porte création de celle-ci.* ». Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version alors en vigueur : « *III.- L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage. (...)* / *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.* ». Aux termes de l'article R. 122-5 du même code, dans sa version alors en vigueur : « *I. – Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II. – En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...)* / *4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : (...)* / *d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; (...)* / *8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : / – éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / – compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ; / 9° Le cas*

N° 21PA01295

échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ; (...) ».

6. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

7. Il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact relève que le sous-sol du projet renferme des polluants résiduels d'anciennes activités sur l'emprise de la zone d'étude, notant la présence généralisée de terrains superficiels impactés par une pollution aux métaux lourds, notamment, des pollutions volatiles localement mises en évidence contenant notamment du mercure et des hydrocarbures, ainsi que la présence dans les eaux souterraines et superficielles de polluants, de type benzène, dans la zone Pz2. L'étude d'impact se réfère ainsi aux diagnostics réalisés sur cette zone par le bureau d'études EODD en juillet 2016, qui sont annexés à celle-ci.

8. Au titre des mesures à prévoir par le maître de l'ouvrage pour éviter, réduire ou compenser, les effets négatifs notables du projet sur la santé humaine, en vertu des dispositions précitées du 8° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact, en ce qui concerne la phase de chantier des travaux de la ZAC, identifie « un risque important de dispersion de la pollution, notamment lors des terrassements, pouvant également entraîner la contamination des nappes phréatiques » et comprend une cartographie des déblais non inertes sur les terrains du projet, issue du diagnostic du bureau d'études EODD. Elle relève que des surcoûts de traitement sont attendus pour l'élimination des matériaux non inertes hors site et propose une optimisation de leur gestion par des mesures « limitant au maximum la quantité de déblais générés par le projet (choix du mode de fondations, de la topographie finale, nombre de niveau de parking, etc.) ». Cependant, en ce qui concerne la phase d'exploitation de la ZAC, l'étude d'impact se borne à reprendre les mesures de couverture du sol déjà proposées par le bureau d'études EODD, consistant à « supprimer toute possibilité de mise en contact entre ces terrains et les futurs usagers par les mesures suivantes : - couverture systématique des sols de surface (dalle béton, revêtement bitume, apport de terre végétale sur une épaisseur de 30 cm compactée), avec mise en place d'un grillage avertisseur entre les sols impactés laissés en place et les matériaux d'apport sains. - interdiction des jardins potagers ou des plantations d'arbres fruitiers (ou réalisation de ceux-ci dans des matériaux d'apport sains en substitution des sols existants impactés). », tout en signalant que « Dans le cas où ces mesures ne pourraient être appliquées par défaut à l'ensemble du périmètre d'étude, des études complémentaires devront démontrer la compatibilité de ces milieux avec les usages envisagés (investigations complémentaires, EQRS - Etude Quantitative des Risques Sanitaires). ». S'agissant des pollutions volatiles, elle mentionne également, la réalisation d'investigations complémentaires sur les gaz du sol, et s'agissant des eaux souterraines dans la zone Pz2, elle mentionne la proscription de l'usage de la nappe, en signalant que « Dans le cas contraire, des études complémentaires devront démontrer que la qualité de ce milieu est compatible avec l'usage envisagé. ». L'étude d'impact mentionne encore que les opérations immobilières sur le périmètre du projet urbain prendront en considération ces prescriptions. Enfin, en ce qui concerne l'estimation des dépenses correspondantes aux mesures décrites pour éviter les effets négatifs du projet sur la santé humaine, l'étude d'impact se borne dans un chapitre 8 à relever que « Etant donné le stade d'avancement des différentes opérations de la ZAC, l'estimation totale des dépenses pour la réalisation du projet soumis à la mise à disposition du public n'est aujourd'hui pas connue. » et qu'en ce qui concerne la phase définitive, « les mesures concernant la topographie, la pollution des sols, les eaux souterraines et superficielles sont inhérentes à la conception du projet et des ouvrages. Le coût de ces mesures

N° 21PA01295

pourra correspondre aux ouvrages intégrés au projet : de confinement de terres, d'apport de couches de terres saines d'isolement, d'étanchéification des ouvrages d'infiltration des eaux pluviales, etc. Le coût des mesures est intégré au coût des travaux. ».

9. Il ressort de ces éléments, qu'alors que le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone, laquelle en l'espèce présente une pollution majeure susceptible d'affecter la santé des futures populations, cette dernière n'est pas suffisamment précise sur les mesures à prendre, selon les secteurs identifiés dans la zone et le type de constructions qui y sera accueilli, l'estimation des dépenses correspondantes, et les modalités de suivi des mesures d'évitement, au regard des dispositions précitées de l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Alors, en effet qu'elle laisse la possibilité de recourir à des mesures alternatives, notamment, à la couverture du sol, elle se borne à renvoyer à des études complémentaires, comme elle le fait également pour les pollutions volatiles et les eaux souterraines, et les dépenses n'y sont pas chiffrées, ne serait-ce que de manière prévisionnelle, l'étude renvoyant à leur prise en compte seulement au stade opérationnel. L'autorité environnementale dans son avis du 21 novembre 2018 sur le projet, a d'ailleurs souligné que la gestion de la pollution des sols constituait un des principaux enjeux environnementaux du projet et remarqué que : « Les éléments d'informations figurant dans l'étude d'impact sur la manière dont le projet entend mettre en œuvre la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) pour les enjeux identifiés restent dans l'ensemble au niveau des généralités et des intentions, sans déclinaison réellement opérationnelle valant engagement du maître d'ouvrage ». Dans son mémoire en réponse produit au dossier de ZAC, l'EPT, pour prendre en compte cette remarque, a mentionné que l'étude d'impact serait actualisée au stade de la réalisation de la ZAC pour présenter les dispositions prévues de manière détaillée et opérationnelle, afin de satisfaire à un niveau d'exigence adapté à l'enjeu fort de pollution des sols identifié sur le site, notamment vis-à-vis des usages les plus sensibles en termes de risques sanitaires.

10. Aux termes de l'article R 311-7 du code de l'urbanisme : « *La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation approuvé, sauf lorsqu'il s'agit de l'Etat, par son organe délibérant. (...) / Le dossier de réalisation complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact mentionnée à l'article R. 311-2, conformément au III de l'article L. 121-1-1 du code de l'environnement notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution du dossier de création.* » et aux termes des dispositions du III de l'article L. 121-1-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. / Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée.* ».

11. Les carences de l'étude d'impact, au stade de la création de la ZAC, ne sauraient être suppléées par le « dossier de réalisation » prévu par l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme, lequel ne peut porter, aux termes de ses dispositions mêmes, que sur les éléments qui ne pouvaient être connus lors de la constitution du dossier de création. Or il ressort des pièces du dossier, notamment du dossier de création de la ZAC de juillet 2018, qui est concomitant à l'étude d'impact, que le rapport de présentation de la ZAC décrit très précisément

N° 21PA01295

celle-ci en termes de programmation des constructions, par typologie de logements, bureaux, équipements, notamment, et par secteurs géographiques, en particulier dans ceux qui ont fait l'objet d'un appel à projets lancé par la Métropole du Grand Paris, l'Etat et la Société du Grand Paris, ces projets ayant été précisés par sous-secteurs à la suite de la sélection d'un lauréat. L'EPT ne peut donc utilement soutenir en l'espèce, que les caractéristiques et les usages des futures constructions n'étaient pas suffisamment connues, pour qu'un plan de gestion et de traitement de la pollution des sols soit élaboré de manière détaillée. Quand bien-même le dossier de création, comme d'ailleurs le dossier de réalisation de la ZAC, présente un caractère prévisionnel en termes de programmation, il ressort des dispositions précitées du code de l'environnement, notamment de l'article L. 122-1, que c'est à ce stade, à l'échelle globale du projet, que les effets de ce dernier, les mesures d'évitement et leur coût, doivent être appréciés, pour permettre d'évaluer la faisabilité de l'opération d'aménagement. Dès lors, il ressort en effet du dossier que l'insuffisance de l'étude d'impact sur les mesures destinées à éviter les risques pour la santé humaine liés à la réalisation du projet sur des sols pollués, a été de nature à nuire à l'information de la population, à laquelle cette étude a été soumise par une procédure de participation par voie électronique, et à exercer une influence sur le sens de la délibération d'approbation de la ZAC en cause.

12. Il résulte de ce qui précède que l'établissement public territorial Plaine Commune n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montreuil a annulé la délibération du 25 juin 2019 de son conseil de territoire, ainsi que la décision de son président rejetant le recours gracieux formé par la société DH 2F à l'encontre de cette délibération.

Sur les frais liés à l'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société DH 2F, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que l'établissement public territorial Plaine Commune demande au titre des frais qu'il a exposés.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la société publique locale Plaine Commune Développement est admise.

Article 2 : La requête de l'établissement public territorial Plaine Commune est rejetée.