
Titre habillant le pétitionnaire à déposer une demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement et fraude à l'obtention de cette autorisation

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=815>

Référence électronique

« Titre habillant le pétitionnaire à déposer une demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement et fraude à l'obtention de cette autorisation », *Amarsada* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 24 juillet 2025, consulté le 15 décembre 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=815>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA02707 – 23 mai 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Eu égard notamment aux obligations qui peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement et à la suite de la cessation d'activité s'agissant de la remise en état du site, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, doit détenir le droit d'y réaliser son projet ou avoir engagé une procédure pour l'obtenir lorsqu'il dépose sa demande d'enregistrement.
- 2 L'enregistrement doit être regardé comme ayant été frauduleusement obtenu lorsque le pétitionnaire, qui n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur quant à sa détention du droit d'y réaliser son projet.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont

Rapporteur public

Droits d'auteur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.

- 1 La société Abel Garcin Terrassement exploite à Puget-sur-Argens une unité de broyage, concassage, criblage mélange de pierres, cailloux ainsi qu'une unité de transit de produits minéraux ou de déchets non dangereux inertes¹.
- 2 Le terrain d'assiette des installations appartient à la commune de Puget-sur-Argens. Il s'agit d'une parcelle du domaine privé communal. La convention d'occupation précaire du terrain devait prendre fin le 29 juillet 2021. La commune n'a pas souhaité renouveler la convention. Elle l'a annoncé à la société Abel Garcin Terrassement en l'invitant à remettre le terrain en état à l'échéance.
- 3 Parallèlement, les services de l'État en charge du contrôle des installations classées ont relevé que les seuils de puissance et de superficie des installations en cause dépassaient les seuils prévus par la réglementation.
- 4 La société a été mise en demeure de régulariser sa situation à ce titre.
- 5 Elle a en conséquence déposé, le 16 juin 2021, une demande d'enregistrement d'installations relevant des rubriques n° 2515-1-a et 2517-1 de la nomenclature des installations classées. Nous le verrons, à cette occasion elle a dissimulé la circonstance qu'elle n'aurait plus à très courte échéance la maîtrise foncière du terrain d'assiette des installations dès lors que la commune ne souhaitait pas renouveler l'autorisation d'occupation de la parcelle.

- 6 La société Abel Garcin Terrassement relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Toulon, saisi par la commune de Puget-sur-Argens, a annulé l'arrêté du préfet du Var du 24 novembre 2021 faisant droit à cette demande.

2.

- 7 Le tribunal administratif a jugé que l'activité en cause était « incompatible avec le plan local d'urbanisme (PLU) révisé ». Le tribunal s'est essentiellement fondé sur la méconnaissance de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n° 6 relative au secteur du Jas Neuf.
- 8 Vous savez que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) constituent une partie intégrante et autonome du plan local d'urbanisme². Elles définissent des intentions et des orientations d'aménagement qualitatives, qui peuvent porter sur un secteur ou un quartier donné (OAP dites « sectorielles »), avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites « thématiques ») ou croiser ces deux approches (OAP dites « thématiques sectorisées »).
- 9 Le champ des thématiques qui peuvent être abordées par une OAP est très large. Selon l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme, ses dispositions portent « sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ». L'article L. 151-7 du même code ne circonscrit pas beaucoup plus leur champ d'application, puisqu'il énumère différents objectifs d'aménagement, parmi lesquels figurent la mise en valeur de l'environnement, des paysages, des entrées de villes et du patrimoine, la lutte contre l'insalubrité, le renouvellement urbain, la densification et le développement de la commune ou la mixité fonctionnelle.
- 10 L'article L. 152-1 du code de l'urbanisme dispose que l'exécution, par toute personne publique ou privée, « de tous travaux » ou opérations « sont conformes au règlement du PLU et à ses documents graphiques » et que « ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'ils existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ».

- 11 La loi impose donc non pas une obligation de conformité entre l'OAP et le projet mais un simple rapport de compatibilité, ce qui va de pair avec la nature de ce document, qui n'énonce que des orientations et non des règles d'urbanisme prescriptives.
- 12 Précisons que ces principes s'appliquent notamment au projet d'ouverture d'installations classées comme le prévoit expressément le premier alinéa de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme. Et la situation d'espèce correspond bien à cette hypothèse dès lors que la modification ou l'extension d'installations existantes au titre de la législation des installations classées, lorsqu'elle nécessite de procéder à un nouvel enregistrement, constitue une ouverture d'une installation au sens de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme en particulier lorsque la demande d'enregistrement est présentée afin de régulariser une exploitation irrégulière. Voyez sur ce point le II de l'article R. 512-46-23 du Code de l'environnement et la décision du Conseil d'État *ministre de la Transition écologique c/ société Vitse*³.
- 13 Le Conseil d'État a jugé que l'opposabilité d'une OAP est subordonnée à ce que ses dispositions soient suffisamment consistantes⁴. Ce qui est le cas en l'espèce.
- 14 Il a également précisé les modalités de contrôle de la compatibilité.
- 15 Il a ainsi jugé en 2024 qu'une autorisation d'urbanisme ne peut être légalement délivrée si les travaux qu'elle prévoit sont incompatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme et, en particulier, en contrarient les objectifs. Il a précisé dans la même décision que cette compatibilité s'apprécie en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs d'une orientation d'aménagement et de programmation, à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent⁵.
- 16 La jurisprudence impose ainsi de ne pas assimiler les orientations d'une OAP aux dispositions impératives du règlement du PLU.
- 17 S'agissant de votre office, vous pouvez également vous reporter à la grille de contrôle esquissée par M. Thomas Janicot dans ses conclusions sur la décision *société Alliade Habitat*⁶. [...]
- 18 En l'espèce, aux termes du plan local d'urbanisme de la commune de Puget-sur-Argens, révisé par délibération du 29 avril 2021, la parcelle

sur laquelle la SAS Abel Garcin Terrassement exploite les deux unités en litige est concernée par l'orientation d'aménagement et de programmation n° 6 qui énonce que la zone de 24,18 hectares au sud de laquelle se trouve la parcelle d'assiette a « pour objectif d'accueillir des activités économiques à vocation essentiellement artisanale, d'une part, et de services à destination des professionnels, d'autre part ». Les enjeux identifiés concernent la desserte, l'écologie, les aménagements paysagers, enfin la gestion des écoulements pluviaux et du risque incendie. Est prévue la réalisation d'une voirie principale bordée d'aménagements paysagers, de carrefours giratoires, et d'axes secondaires.

- 19 L'OAP prévoit la construction d'une nouvelle voirie principale d'axe nord-sud, accompagnée de plantations arborées consistant en un « alignement arboré le long de la voie principale avec des arbres d'une hauteur minimale de 3 mètres », devant traverser le tènement foncier exploité par la société Abel Garcin Terrassement, qui se trouve désormais en secteur 1AUEa du PLU.
- 20 L'activité envisagée doit s'exercer sur environ 10 % de la zone faisant l'objet de l'OAP (l'activité s'exerce sur un peu plus de la moitié d'une parcelle d'une superficie de 4,7 hectares, représentant elle-même un peu moins de 20 % de l'ensemble de la zone).
- 21 L'OAP précise que si le tracé présenté est « un tracé de principe à affiner lors de la conception de l'ouvrage », il convient cependant « de respecter la position générale de l'ouvrage dans la zone ». Concrètement, la nouvelle voirie principale envisagée dans l'OAP, accompagnée de plantations arborées, doit traverser le tènement foncier où se situent les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en son centre.
- 22 Dans ces conditions, au regard de la grille de contrôle évoquée précédemment, les effets de ces installations nous semblent suffisants pour contrarier, par eux-mêmes, les objectifs de cette orientation à l'échelle de la zone à laquelle elle se rapporte.
- 23 La requérante n'est par suite pas fondée à se plaindre que par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté sa demande.

3.

- 24 Si vous nous suivez, vous n'aurez pas à vous prononcer sur les autres moyens que la commune soulevait devant le tribunal administratif.
- 25 Nous évoquerons pour mémoire l'un de ces moyens qui est particulièrement intéressant.
- 26 La commune fait valoir que le dossier transmis à la préfecture présentait un caractère frauduleux dès lors que la convention d'occupation précaire du terrain devait prendre fin le 29 juillet 2021, que la société Abel Garcin Terrassement avait été invitée à remettre le terrain en état à cette échéance et que cette dernière a ainsi dissimulé les faits à l'autorité en charge d'instruire son dossier.
- 27 Sur le plan factuel, la commune a raison. La SAS Abel Garcin a produit spontanément, en sus des pièces requises dans le dossier de demande d'enregistrement, la convention d'occupation précaire par laquelle la commune, propriétaire du terrain, lui a consenti un droit d'occupation jusqu'au 29 juillet 2021. Elle a également précisé que cette convention qui arrivait à échéance était renouvelée chaque année depuis douze ans. Et elle a volontairement omis de signaler que, par courrier réceptionné le 25 mars précédent, la collectivité l'avait informée que cette convention ne serait plus reconduite.
- 28 Sur le plan des conséquences juridiques à en tirer, ce moyen est assez délicat.
- 29 Lorsque la procédure d'autorisation est applicable, les textes prévoient expressément que le dossier de demande d'autorisation doit comporter un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou, si ce n'est pas le cas, qu'il a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser pour l'activité projetée. Ce n'est pas prévu pour la procédure d'enregistrement.
- 30 Dans l'hypothèse de la procédure d'autorisation, le Conseil d'État a jugé :

« qu'eu égard notamment aux obligations qui peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement, il incombe à l'autorité administrative, lorsque le demandeur n'est pas le propriétaire du

terrain, de s'assurer de la production de l'autorisation donnée par le propriétaire, sans laquelle la demande d'autorisation ne peut être regardée comme complète, mais également de vérifier qu'elle n'est pas manifestement entachée d'irrégularité »⁷.

- 31 M^{me} Suzanne von Coester dans ses conclusions sur l'arrêt *M. Bras*,⁸ avait relevé que les dispositions du 8° de l'article R. 512-6 du Code de l'environnement prévoient que le dossier de demande d'autorisation doit comporter un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser pour son projet. Elle précise :

« Est donc toujours requis, pour ces demandes, la production d'un document attestant la qualité du demandeur, contrairement à ce qui prévaut désormais pour les demandes de permis de construire : depuis la réforme de 2007, en vertu du nouvel article R. 423-1, il appartient seulement au pétitionnaire d'attester qu'il a qualité pour présenter une demande de permis - c'est-à-dire, s'il n'est pas le propriétaire, qu'il y est autorisé par lui. L'autorisation même n'a pas à être produite et l'autorité instruisant la demande n'a pas à s'interroger sur la validité de l'attestation qui lui est présentée, sauf attestation frauduleuse⁹.

Quelle portée donner à la différence de rédaction existant désormais entre l'article R. 512-6 du code de l'environnement et l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme ?

Nous ne pensons pas qu'il faille en faire fi et aligner le régime de l'autorisation d'exploiter une carrière sur celui du permis de construire.

Une autorisation d'exploiter une carrière a des effets différents de ceux d'un permis de construire : dans le temps d'abord, en ce qu'il ne s'agit pas d'autoriser une opération ponctuelle mais une exploitation sur plusieurs dizaines d'années ; par ses effets, puisqu'il s'agit d'extraire de façon irréversible des matériaux, pour un volume qui s'élève par exemple ici à 10 500 000 tonnes ; et enfin aussi en termes d'obligations incombant en principe au titulaire de l'autorisation.

Compte-tenu de ce que l'on sait sur les difficultés à désigner la personne responsable de la mise en œuvre de ces obligations (notamment, le moment venu, pour la remise en état), il nous semble qu'il importe de vérifier que le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter la carrière est bien la personne autorisée par le propriétaire à l'exploiter. D'autant que ce propriétaire peut être mis en cause directement (voyez votre décision société Wattelez du 25 septembre 2013 sur la personne responsable des déchets en l'absence du producteur ou de tout autre détenteur).

Ces éléments plaident en faveur d'un maintien, pour le régime des installations classées, d'un contrôle au moins aussi poussé que celui que vous exerciez jusqu'à la réforme de 2007 sur le contenu du dossier de demande de permis.

Ce contrôle renvoie à la théorie du propriétaire apparent, qui repose elle-même sur l'incompétence de l'administration et du juge administratif à connaître de litiges de droit privé relevant du seul juge judiciaire ».

- 32 La difficulté est que les textes relatifs à la procédure d'enregistrement ne prévoient pas cette obligation prévue uniquement pour les demandes d'autorisations.
- 33 Deux solutions sont envisageables.
- 34 La première consiste à constater cette différence et relever que l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement liste de façon limitative les documents qui doivent être joints aux demandes d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Aucun de ces documents ne vise à justifier que le pétitionnaire dispose de la maîtrise foncière de la parcelle d'assiette de son projet, qu'il en soit propriétaire ou qu'il ait recueilli l'autorisation de celui-ci.
- 35 La seconde consiste à faire une interprétation constructive du texte et à considérer qu'eu égard aux obligations qui peuvent peser sur le propriétaire, obligations que nous venons de rappeler en citant M^{me} Suzanne von Coester, le contrôle prévu pour la procédure d'autorisation doit peser sur l'autorité administrative, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, le pétitionnaire a spontanément produit

à l'appui de sa demande d'enregistrement des éléments visant à établir qu'il dispose de la maîtrise foncière. Cette option n'est pas inenvisageable et elle a notre préférence ; il a par exemple été jugé que l'autorité administrative doit prendre en compte les précisions faites par le pétitionnaire, c'est notamment le cas pour les engagements qu'il prend afin d'éviter, réduire et compenser les dangers ou inconvénients de son exploitation pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 (« mesures ERC »)¹⁰. Mais ce dernier exemple concerne là-aussi les projets soumis à la procédure d'autorisation. Par ailleurs, la jurisprudence Castorama porte sur un moyen touchant à la légalité interne de l'autorisation alors que les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation (ou de la demande d'enregistrement) d'une installation classée relèvent des règles de procédure.

- 36 Si cette option était retenue, il s'agirait de juger qu'il convient d'aller au-delà de la lettre des dispositions de l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement, qui listent les pièces qui doivent être jointes à toute demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement, et dont il ressort que le pétitionnaire n'a pas à produire de document attestant qu'il est le propriétaire du terrain d'assiette ou qu'il dispose du droit d'y réaliser son projet ou qu'une procédure est en cours ayant pour effet de lui conférer ce droit. Il convient de ne pas s'arrêter à la lettre de ce texte car des obligations peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement et à la suite de la cessation d'activité s'agissant de la remise en état du site. Dès lors, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, doit détenir le droit d'y réaliser son projet ou avoir engagé une procédure pour l'obtenir lorsqu'il dépose sa demande d'enregistrement. Il s'ensuit que l'enregistrement doit être regardé comme ayant été frauduleusement obtenu lorsque le pétitionnaire a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur à cet égard.
- 37 La seconde piste que nous venons d'évoquer pourrait être regardée comme allant trop loin en ce qu'elle ferait fi de la différence de rédaction prévue par le pouvoir réglementaire (et que cette différence peut se concevoir dès lors que précisément, au regard de la question de la responsabilité éventuelle du propriétaire, les

activités soumises au régime d'enregistrement sont en général les moins polluantes même si l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement opère un renvoi indirect aux dispositions relatives à la cessation d'activité qui évoquent le propriétaire).

- 38 Mais la première piste aurait en sens inverse pour inconvénient principal de permettre à une installation classée pour la protection de l'environnement de fonctionner sans l'autorisation du propriétaire. Ce qui ne va pas de soi compte tenu des possibles conséquences pour lui en fin d'exploitation.
- 39 Comme nous l'avons dit, la seconde piste à notre préférence. Vous pourriez juger en l'espèce, que l'enregistrement doit être regardé comme obtenu par fraude au regard de la dissimulation délibérée sur l'absence de maîtrise foncière précédemment évoquée. Le pétitionnaire a ainsi procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur sur ce point.
- 40 Mais le moyen tiré de l'incompatibilité de l'OAP étant suffisant pour régler le litige nous ne prendrons pas partie aujourd'hui de manière définitive sur ce sujet.
- 41 Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

NOTES

- 1 déclarées sous les rubriques n^{os} 2515 et 2517 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.
- 2 V. art. L. 151-2 du code de l'urbanisme.
- 3 CE, 15 novembre 2022, *ministre de la Transition écologique c/ société Vitse*, n^o 463114.
- 4 CE, 8 novembre 2017, *M^{me} Saucié*, n^o 402511.
- 5 CE, 18 novembre 2024, *société Alliade Habitat*, n^o 489066 ; complétant : CE, 30 décembre 2021, *commune de Lavérune et autre*, n^{os} 446763, 446766, en B ; contrôle confirmé par CE 9 avril 2025, *société IP*, n^o 492224.
- 6 conclusions Th. Janicot in BJD, n^o 1/25 (janvier-février 2025), pp. 31 à 34
- 7 CE 11 juin 2014, *M. Bras et autres*, n^o 362620 ; également en ce sens CE 17 octobre 2016, *société La Provençale*, n^o 388006.

8 BJCL, n° 7-8 (juillet-août 2014), pp. 514 à 517.

9 15 février 2012, *M^{me} Quennesson*, n° 333631, p. 41, et 6 décembre 2013, *M. Bannerot*, n° 354703, aux tables

10 cf. CE 31 mai 2021, *société Castorama*, n°s 434542 434603.

INDEX

Mots-clés

installations classées pour la protection de l'environnement, enregistrement, fraude, C+

Rubriques

Environnement