Conseil d'État, 29 juin 2026, n° 496823

Conseil d'État | 6ème et 5ème chambres réunies | 29 juin 2026

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Amiens
4ème Chambre
08/12/2022
N° 2102509

Conseil d'État
6ème et 5ème chambres réunies
29/06/2026
N° 496823

Cour administrative d'appel - Douai
1re chambre - formation à 3
05/07/2024
N° 23DA00195

Tribunal administratif - Amiens
28/06/2023
N° 2301735

Vu la procédure suivante :

La société Rockwool France et le préfet de l'Aisne ont demandé au tribunal administratif d'Amiens, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 1er mars 2021 par lequel le maire de Courmelles a refusé de délivrer à la société Rockwool France un permis de construire, ainsi que la décision implicite de rejet de leurs recours gracieux contre cet arrêté et, d'autre part, d'enjoindre au maire de délivrer le permis sollicité. Par un jugement nos 2102509, 2102803 du 8 décembre 2022, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 1er mars 2021 et les décisions de rejet des recours gracieux et enjoint au maire de réexaminer la demande de permis de construire.

Par un arrêt nos 23DA00195, 23DA00196 du 5 juillet 2024, la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel de la commune de Courmelles et appel incident de la société Rockwool France et du préfet de l'Aisne, annulé ce jugement, dit n'y avoir lieu de statuer sur les appels incidents et rejeté les demandes présentées par la société Rockwool France et le préfet de l'Aisne devant le tribunal administratif.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 8 août et 31 octobre 2024 et le 5 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Rockwool France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel et de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Courmelles la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la cour a entaché son arrêt :

- d'erreur de droit et d'inexacte qualification juridique des faits en jugeant que le maire de Courmelles n'avait pas méconnu le principe d'impartialité et l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme ;

- d'erreur de droit, de dénaturation des pièces du dossier et d'insuffisance de motivation en ce qu'elle retient, sans les préciser, l'existence de considérations sanitaires et écologiques susceptibles de créer un danger pour la population communale, en cas de délivrance du permis de construire sollicité ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle juge que l'article UZ 10 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune faisait obligation à la société requérante d'énoncer de son propre chef les raisons techniques ou fonctionnelles permettant de justifier que les bâtiments 305/310 dépassent la cote de 176,50 m NGF ;

- de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle estime qu'elle n'a pas énoncé les raisons techniques ou fonctionnelles justifiant que les bâtiments 305/310 dépassent la cote de 176,50 m NGF ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle juge que la mise en conformité du projet avec l'article UZ 10 du règlement du PLU aurait nécessité une modification substantielle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 avril 2025, la commune de Courmelles conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 500 euros soit mise à la charge de la société Rockwool France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Gaspard Montbeyre, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SELAS Froger et Zajdela, avocat de la société Rockwool France et à la SAS Buk Lament, Robillot, avocat de la commune de Courmelles ;

Considérant ce qui suit :

1. La société Rockwool France et le préfet de l'Aisne ont demandé au tribunal administratif d'Amiens, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 1er mars 2021 par lequel le maire de Courmelles (Aisne) a refusé le permis de construire sollicité par la société Rockwool France en vue de construire une usine de fabrication de laine de roche et, d'autre part, d'enjoindre au maire de délivrer ce permis. Par un jugement du 8 décembre 2022, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 1er mars 2021, mais rejeté les conclusions à fin d'injonction. Par un arrêt du 18 janvier 2024, contre lequel la société Rockwool France se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel de la commune et appels incidents de la société Rockwool et du préfet de l'Aisne, annulé ce jugement, dit n'y avoir lieu de statuer sur les appels incidents et rejeté les demandes présentées par la société Rockwool France et le préfet de l'Aisne devant le tribunal administratif. Par les moyens qu'elle invoque, la société Rockwool doit être regardée comme demandant l'annulation de l'arrêt en tant seulement qu'il annule le jugement du tribunal administratif, rejette sa demande de première instance, met à sa charge une somme à verser à la commune de Courmelles au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative et rejette ses conclusions présentées au même titre.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme : « L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est : / a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (…) ». Aux termes de l'article L. 422-7 du même code : « Si le maire (…) est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de la déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune (…) désigne un autre de ses membres pour prendre la décision ».

3. Il résulte de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme cité ci-dessus que le maire est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, au nom de la commune, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. Il appartient ainsi en principe au maire, sans préjudice de la mise en œuvre des délégations qu'il peut accorder dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales ou de l'application des règles de suppléance, de prendre les décisions correspondantes, sauf à ce qu'il soit intéressé, à titre personnel ou comme mandataire, au projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, ou qu'il estime pouvoir être légitimement regardé comme étant intéressé à ce projet, ces circonstances conduisant alors le conseil municipal, conformément à l'article L. 422-7 du même code, à désigner un autre de ses membres pour prendre la décision.

4. D'autre part, le principe d'impartialité, qui garantit aux administrés que toute autorité administrative est tenue de traiter leurs affaires sans préjugés ni partis pris, doit, en particulier, être respecté durant l'intégralité de la procédure d'instruction et de délivrance de toute autorisation d'urbanisme.

5. Il résulte de ce qui précède que les décisions prises en matière d'autorisation d'urbanisme sont cumulativement soumises au respect, d'une part des dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme et, d'autre part, des exigences résultant du principe d'impartialité.

6. Il résulte des termes de l'arrêt attaqué que, pour juger que l'arrêté du 1er mars 2021 refusant un permis de construire à la société Rockwool France n'avait méconnu ni les dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme ni le principe d'impartialité, la cour administrative d'appel s'est fondée sur une règle unique, conduisant à ne regarder comme irrégulières que celles des décisions pour lesquelles le maire a un intérêt personnel qui ne se confond pas avec l'intérêt général de la commune.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en statuant ainsi, la cour a commis une erreur de droit. La société Rockwool France est par suite fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander, dans la mesure rappelée au point 1, l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler dans la même mesure l'affaire au fond, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

9. Il ressort des termes du jugement du 8 décembre 2022 du tribunal administratif d'Amiens qu'il omet de répondre au moyen soulevé en défense par la commune, qui n'était pas inopérant, tiré de ce que le maire de Courmelles était en situation de compétence liée pour rejeter le permis de construire. La commune est ainsi fondée à soutenir que ce jugement est entaché d'irrégularité. Ce jugement ayant été annulé par la cour administrative d'appel en tant qu'il statue sur la demande du préfet de l'Aisne et l'arrêt de la cour étant devenu irrévocable sur ce point, il n'y a lieu de l'annuler qu'en tant qu'il statue sur la demande de la société Rockwool France.

10. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la société Rockwool France devant le tribunal administratif d'Amiens.

11. En premier lieu, s'il ressort des pièces du dossier que le maire de Courmelles, qui a signé l'arrêté litigieux refusant à la société Rockwool France un permis de construire, est propriétaire de terres agricoles situées à proximité du terrain d'assiette du projet, sur lesquelles son fils exerce des activités de maraîchage, et qu'il a fait publiquement état de cette situation au cours de l'instruction de la demande de permis, cette circonstance n'est pas de nature à établir le maire était intéressé au projet au sens des dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme cité au point 2.

12. En deuxième lieu, s'il ressort des pièces du dossier que le maire s'est exprimé à plusieurs reprises de manière critique sur le projet litigieux par des déclarations publiées dans la presse locale, en faisant état de ses préoccupations quant aux risques sanitaires et écologiques qu'il pourrait comporter, en se présentant comme personnellement exposé à de tels risques et en invitant les habitants de la commune à participer à l'enquête publique pour les dénoncer, il ressort également des pièces du dossier qu'il n'a exprimé son intention de rejeter la demande de permis de construire qu'en indiquant également attendre des compléments d'information sur les incidences du projet et sans refuser par avance de tenir compte de l'ensemble des éléments apportés par la société Rockwool France pour se prononcer. Compte tenu de la qualité d'élu local du maire, de telles déclarations ne sont pas, en l'espèce, de nature à caractériser une méconnaissance du principe d'impartialité.

13. En troisième lieu, s'il résulte des dispositions de l'article A. 424-2 du code de l'urbanisme que l'arrêté accordant ou refusant un permis de construire doit viser : « (…) les avis recueillis en cours d'instruction et leur sens », la circonstance que l'arrêté attaqué ne vise pas les avis de certaines collectivités territoriales est sans incidence sur sa régularité dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et n'est d'ailleurs pas allégué, que des avis requis n'auraient pas été sollicités.

14. Enfin, en quatrième lieu, aux termes de l'article UZ 10 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Courmelles : « La hauteur maximum des constructions est fixée à la cote de 176,50 m NGF. / Un dépassement est autorisé à condition qu'il ne porte pas sur plus de 5 % de la superficie de l'unité foncière et qu'il soit justifié par des raisons techniques ou fonctionnelles sans toutefois pouvoir dépasser 190 m NGF (…) ». Il ressort des pièces du dossier que le dossier de demande de permis de construire de la société Rockwool France ne présentait aucune raison technique ou fonctionnelle justifiant que le bâtiment 305/310, destiné au chargement et déchargement du liant et au traitement des fumées et des effluents de fusion, soit autorisé, sur le fondement de la dérogation prévue à cet article, à dépasser la cote maximum de 176,5 m. Par suite, contrairement à ce que soutient la société Rockwool France, le maire de Courmelles a fait une exacte application des dispositions de l'article UZ 10 du règlement du PLU en se fondant sur le motif que le bâtiment en cause dépassait cette cote pour refuser le permis litigieux. La société Rockwool France ne peut, par ailleurs, utilement se prévaloir de ce que le maire aurait dû autoriser le projet en l'assortissant de prescriptions permettant d'assurer sa conformité aux dispositions de cet article.

15. Le motif tenant à la méconnaissance de l'article UZ 10 du règlement du PLU étant de nature à justifier le refus du permis attaqué, les conclusions à fin d'annulation de cet arrêté présentées par la société Rockwool France doivent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la légalité des autres motifs retenus par le maire de Courmelles, être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction.

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Rockwool France, pour l'ensemble de la procédure, la somme de 3 000 euros à verser à la commune de Courmelles, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la commune de Courmelles, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 5 juillet 2024 est annulé en tant qu'il annule le jugement du tribunal administratif d'Amiens du 8 décembre 2022, qu'il rejette la demande présentée devant ce tribunal par la société Rockwool France, qu'il rejette les demandes présentées par cette société au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et met à sa charge une somme au même titre.

Article 2 : Les conclusions de la demande présentée par la société Rockwool France devant le tribunal administratif d'Amiens et ses conclusions présentées en appel au titre de l'article L. 761-1 sont rejetées.

Article 3 : La société Rockwool France versera à la commune de Courmelles une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Rockwool France et à la commune de Courmelles.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 15 juin 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et M. Gaspard Montbeyre, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 29 juin 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

Le rapporteur :

Signé : M. Gaspard Montbeyre

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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 conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :