N° 400424
Association France nature environnement

6ème et 1ère chambres réunies
Séance du 30 juin 2017
Lecture du 19 juillet 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Deux directives européennes imposent, dans un certain nombre de cas, d'évaluer les incidences de règles ou de projets sur l'environnement : la directive 2001/42 du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil sur les « plans et programmes » ; la directive 2011/92 du 13 décembre 2011, qui a codifié la directive 85/337, sur les projets de construction, de travaux ou d'autres formes d'intervention. La directive 2011/92 étant une directive de codification, elle est entrée en vigueur immédiatement. Elle a depuis été modifiée par la directive 2014/52 du 16 avril 2014, dont le délai de transposition a expiré le 16 mai 2017.

L'association France nature environnement attaque pour excès de pouvoir un décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relative à l'évaluation environnementale des projets. L'association critique deux aspects du décret.

1. L'association reproche d'abord au décret d'avoir modifié les articles R. 431-16, R. 441-5 et R. 443-5 du code de l'urbanisme pour préciser que l'obligation de joindre l'étude d'impact aux dossiers de demande de permis de construire et de permis d'aménager ne concerne que certaines des études d'impact exigées par les dispositions de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Cette annexe liste les cas où il faut réaliser une étude d'impact en fonction d'une série de critères issus de diverses législations. Le décret attaqué prévoit que ne doivent être jointes au dossier de demande de permis de construire que les études d'impact prévues en application d'un critère relatif à la législation de l'urbanisme : par exemple, lorsqu'il est prévu une étude d'impact pour les constructions créant plus de 40 000 m² de surface de plancher. *A contrario*, lorsque l'étude d'impact est obligatoire en référence à un critère non urbanistique, par exemple l'autorisation d'installation classée pour la protection de l'environnement, cette étude n'a pas à être jointe à l'éventuel dossier de demande de permis de construire. En réalité, la modification réglementaire contestée ne fait sur ce point que codifier votre jurisprudence, qui avait interprété en ce sens des dispositions du code de l'urbanisme ambiguës (v. CE, 25 février 2015, *Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines*, n° 367335, T. ; CE, 10 juin 2015, *M. B… et Mme G…*, n° 386121, T. sur un autre point ; CE, 3 novembre 2016, *SAS compagnie du vent*, n° 392428 e.a., inédit).

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.

L'association soutient que cette application mécanique de l'indépendance des législations serait contraire à la nouvelle directive 2014/52 du 16 avril 2014 qui chercherait à passer d'une approche par législation à une approche par projet. C'est dans cet esprit, selon elle, que la directive de 2014 aurait introduit dans la directive 2011/92 du 13 décembre 2011 le nouvel article 8 bis qui prévoit, notamment, que la décision d'autorisation du projet doit annexer les conclusions de l'autorité environnementale compétente sur les incidences environnementales du projet. Cela impliquerait, selon la requérante, que l'autorité autorisant le projet dispose au dossier de toutes les informations et donc de l'étude d'impact, quel que soit son fondement et quelle que soit l'autorisation en cause.

On peut douter que cet aspect de la requête soit recevable, dès lors que les dispositions en cause du décret ne font que réitérer, de façon plus claire, un état du droit déjà existant. Ces dispositions sont donc purement confirmatives et le recours est tardif. Nous ne pensons pas que l'adoption d'une directive dont le délai de transposition n'est pas encore expiré puisse être regardée comme un changement de circonstance de droit permettant d'obtenir l'annulation rétroactive de dispositions qui ne sont que la réitération de l'état du droit.

Mais vous pourrez également rejeter la requête au fond : dès lors qu'à la date d'édiction du décret le délai de transposition de la directive 2014/52 n'était pas encore expiré, votre contrôle se limite à vérifier que l'entrée en vigueur du décret n'est pas de nature à « compromettre sérieusement » le résultat prescrit par la directive 2014/52 (CE 10 janvier 2001, *France Nature Environnement,* n° 217237, Rec.). Quelles que soit les exigences de la directive sur la composition du dossier de demande de permis de construire, nous doutons qu'un décret qui, en attendant la transposition de la directive, clarifie l'état du droit encore en vigueur compromette cette transposition. Il était possible, le cas échéant, de modifier à nouveau l'article quelques mois plus tard, avant le 16 mai 2017. Signalons d'ailleurs que le décret a effectivement été modifié le 11 août 2016 (décret n° 2016-1110) dans le sens souhaité par la requérante : le dossier de demande de permis de construire doit désormais inclure l'étude d'impact, quelle que soit la législation en référence à laquelle sont fixées les conditions de l'obligation d'étude d'impact. Mais surtout, si le décret ne compromet pas la transposition de la directive de 2011, c'est parce qu'il nous semble conforme à celle-ci. La directive prévoit effectivement que l'incidence sur l'environnement doit être prise en compte dans la décision d'autoriser ou non le projet mais le 2 de l'article 2 de cette directive précise lui-même que l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui doit être prise en compte dans une décision d'autorisation du projet, peut l'être soit à travers une procédure déjà existante, soit dans une autre procédure créée pour transposer la directive. La directive envisage donc elle-même la coexistence de plusieurs autorisations pour un même projet ; et elle n'implique nullement que les incidences sur l'environnement soit prises en compte de façon redondante par chacune des procédures d'autorisation applicables. Pour toutes ces raisons, vous ne pourrez qu'être conduits à rejeter ce moyen.

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.

2. Le second moyen est complexe à exposer. Dans sa numérotation actuelle, l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme prévoit une procédure obligatoire de concertation avec la population pour les projets de construction et d'aménagement les plus importants, qui modifient de façon substantielle le cadre de vie. Ils sont déterminés selon les critères fixés à l'article R. 103-1, qui sont des critères d'urbanisme et non d'environnement (montant des travaux, nombre de mètres carrés). Cette concertation précède et s'ajoute souvent à une enquête publique qui interviendra à un stade plus avancé du projet. En outre, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une telle concertation n'est pas obligatoire, il est possible, à titre facultatif, d'organiser une concertation analogue. Notre décret est venu apporter d'utiles dispositions réglementaires d'application pour cette procédure de concertation facultative, notamment pour prévoir qu'on dresse obligatoirement un document de bilan de la concertation, auquel le maître d'ouvrage doit ensuite répondre par un document expliquant les conséquences qu'il entend tirer de la concertation. L'article 9 du décret attaqué prévoit que ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux concertations facultatives lancées à compter du 1er janvier 2016, et donc pas à celles qui sont déjà en cours. C'est ce report dans le temps que conteste la requérante, car elle estime que ces nouvelles dispositions réglementaires sont nécessaires au respect de la directive 2011/92/CE, dont l'article 6 prévoit « *qu'à un stade précoce, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement (...)* » et dont l'article 8 prévoit la prise en compte des résultats de cette participation du public. L'entrée en vigueur différée des nouvelles dispositions serait donc contraire à la directive.

Mais si le dispositif de concertation facultative avait pour objet de respecter l'exigence de participation du public aux projets qui sont dans le champ de la directive 2011/92, il serait tout entier contraire à cette directive, car la directive prévoit une obligation et non une faculté. Vous avez jugé à deux reprises que c'est l'enquête publique qui tient lieu en droit français de la participation du public exigée par cette directive (pour les projets, CE, 9 décembre 2011, *Réseau sortir du nucléaire*, n° 324294, aux T. sur ce point ; pour les plans et programmes, CE, 29 octobre 2013, *Ass. Les amis de la rade et des calanques e.a.*, n° 360085 e.a., T. sur un autre point). De même, selon nous, la procédure de mise à disposition du public prévue par l'article L. 123-19 du code de l'environnement, satisfait également aux exigences de la directive. Or, en principe, les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale font l'objet de l'une de ces deux procédures.

Ainsi les dispositions du décret attaqué relatives à la concertation facultative ne mettent pas en jeu la transposition de la directive 2011/92 sur la question de la participation du public, qui est assurée par les dispositions du droit français relatives aux enquêtes publiques ou aux procédures de « mise à disposition » du public pendant un certain délai. Par ailleurs, ajouter une procédure de concertation supplémentaire ne compromettait pas la transposition.

Par ces motifs et sans qu'il soit besoin de renvoyer les questions préjudicielles suggérées par la requérante, nous concluons donc au rejet de la requête.

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.