**N° 465921, 467653**
**Association FNE, Union sociale pour l'habitat**

**6ème et 5ème chambres réunies**

**Séance du 8 septembre 2023**
**Décision du 4 octobre 2023**

# CONCLUSIONS

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Vous êtes saisis de deux recours croisés contre le décret du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets qui, pour répondre à l'injonction prononcée par votre décision du 15 avril 2021, *FNE et autre* (n°425424, aux tables et aux conclusions de S. Hoynck), a institué une « clause filet » afin que les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement puissent être soumis à une évaluation environnementale alors même que leurs caractéristiques les situent en-deçà des seuils fixés par la nomenclature.

Comme vous le savez, l'article L. 122-1 du code de l'environnement qui transpose la directive « projets » de 2011[1] dispose que « *les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.* » En application de la loi, le tableau annexé à l'article R. 122-2 énumère 48 catégories de projets en définissant, pour la plupart d'entre elles, deux seuils planchers définis à raison de la dimension du projet. Lorsque le seuil le plus élevé est dépassé, l'évaluation environnementale est systématique ; lorsque seul le second seuil est franchi, la nécessité de procéder à une évaluation environnementale est appréciée au cas par cas par une autorité compétente.

Par votre décision du 15 avril 2021, vous avez jugé que ces dispositions méconnaissaient les objectifs de la directive, au motif qu'elles ne prévoyaient aucun mécanisme permettant de soumettre à une évaluation environnementale, lorsque cela apparaît nécessaire, des projets qui, bien que se trouvant en-deçà des seuils qu'il fixe, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine en raison d'autres caractéristiques qu'ils présentent, telles que leur localisation.

[1]Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

*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.*

Pour combler cette lacune, le décret attaqué vient donc aménager, en sus de l'évaluation systématique et de l'évaluation au cas par cas, une troisième voie d'entrée, supplétive, communément désignée, notamment par le rapport *Vernier* de 2015 qui en recommandait déjà la mise en place, de « clause filet ».

Nous en résumons le contenu à grands traits avant d'y revenir en détail : lorsque l'autorité compétente pour autoriser le projet ou réceptionner la déclaration est saisie d'une première demande d'autorisation ou d'une première déclaration concernant un projet, elle peut décider, dans un délai de 15 jours et par une décision motivée, d'activer la « clause-filet » ; le maître d'ouvrage doit alors saisir l'autorité en charge de l'examen au cas par cas qui détermine à son tour, dans les conditions de droit commun, si le projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale compte tenu de ses incidences. Par ailleurs, le porteur de projet peut lui-même prendre l'initiative de saisir l'autorité chargée de l'examen au cas par cas[2].

Le champ d'application de cette clause est donc très large puisqu'il s'étend, en particulier, à l'ensemble des travaux et constructions emportant création d'une surface de plancher inférieure à 10.000 mètres carrés, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

1. Nous commencerons par examiner la requête présentée par l'association FNE.

Précisons au préalable qu'est sans incidence sur l'examen de la requête la circonstance que vous ayez rejeté le 20 janvier dernier (CE 20 janvier 2023, *Association FNE et autre*, n°464129, inédit) la demande de l'association requérante tendant à l'exécution de votre décision du 15 avril 2021 en vous fondant alors sur le fait que le décret attaqué avait été adopté dans l'intervalle. En effet, vous vous bornez, dans le cadre du contentieux de l'exécution, à contrôler que les mesures ordonnées ont été prises, la régularité et la légalité de ces mesures constituant un litige distinct (CE 2 juillet 1982, *A…*, n°35367, au recueil p. 264).

En premier lieu, l'association FNE soutient que le champ d'application de la clause filet serait trop étroit, en méconnaissance de la loi et, par conséquent, de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'injonction que vous avez prononcée.

Elle affirme d'abord que le décret, en ce qu'il se réfère aux projets « *situé[s] en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122*-2 », donc aux seules catégories de projets désignées par la nomenclature, exclurait certains projets susceptibles de porter des atteintes à l'environnement. A l'appui de son affirmation, la requérante invoque le cas des installations classées les plus légères, celles relevant du régime déclaratif : mais il résulte des termes mêmes de l'article R. 512-48 du code de l'environnement issu de l'article 4 du décret attaqué que la clause-filet s'applique à ce régime. Elle fait aussi brièvement allusion aux installations photovoltaïques sur toitures ou sur ombrières situées sur des aires de stationnement, ainsi

[2] Un mécanisme de « rattrapage » du même type avait déjà été mis en place pour l'évaluation des incidences Natura 2000 (IV *bis* de l'article L. 414-4 du code de l'environnement) ainsi que pour l'évaluation des plans et programmes (art. R. 122-27, III du code de l'environnement).

*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.*

qu'aux coupes rases de forêt : mais il nous semble que c'est à défaut d'impact manifeste présumable sur l'environnement que la nomenclature exclut effectivement, à la rubrique 30 relative aux installations photovoltaïques, les installations fixées sur des toitures ou des ombrières de parking, de même que la rubrique 47 désigne les seules opérations de déboisement qui sont réalisées en vue de la reconversion des sols, en reprenant sur ce point le critère figurant à l'annexe II (1, *c*) de la directive ; en tout état de cause, la requête est dépourvue sur ce point de toute argumentation vous mettant à même d'apprécier le bien-fondé du moyen.

Par ailleurs, l'association ne peut utilement soutenir que le décret limiterait l'application de la clause filet à la première demande d'autorisation ou de déclaration, lorsque le projet relève également d'autres procédures au titre d'une législation indépendante. Sur ce point en effet, le décret se borne à réitérer la règle définie au niveau législatif (art. L. 122-1-1, III), dont la compatibilité à la directive n'est pas contestée.

La requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que le décret serait illégal en ce qu'il définit, au III de l'article R. 122-2-1, comme une simple possibilité et non une obligation la saisine directe, par le pétitionnaire, de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas. Cette faculté, qui permet au maître d'ouvrage d'anticiper les formalités administratives, est sans incidence sur le contrôle auquel doit procéder, au regard de ses impacts potentiels sur l'environnement, l'autorité compétente pour examiner la demande d'autorisation ou la déclaration – peu importe que cette voie parallèle puisse avoir pour effet (vertueux) de déclencher, à l'initiative d'un maître d'ouvrage souhaitant se mettre à l'abri du risque contentieux, une évaluation environnementale que cette autorité aurait à tort estimée non nécessaire.

Enfin, une dernière carence tiendrait à ce que le décret exclurait de son champ d'application les projets relevant du mécanisme de l'autorisation environnementale dite « supplétive », définie au troisième alinéa du II de l'article L. 122-1-1, c'est-à-dire les projets soumis à évaluation environnementale en raison de leurs incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine mais ne relevant d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration. Tel est le cas, par exemple, de certaines opérations de déboisement qui sont bien mentionnées dans la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 mais par ailleurs dispensées de la procédure d'autorisation de défrichement en application de l'article L. 342-1 du code forestier. Toutefois, le moyen manque en fait : en vertu de l'article L. 122-1-1, ce type de projets fait, précisément, l'objet d'une autorisation du préfet (c'est l'autorisation supplétive qui doit venir tirer les conséquences de l'évaluation environnementale) : les projets en cause se rattachent donc bien à une « procédure d'autorisation » au sens et pour l'application du décret attaqué.

Vous écarterez, en deuxième lieu, le moyen tiré de l'atteinte au principe d'accessibilité, d'intelligibilité du droit et de sécurité juridique. Il est incontestable que le décret ajoute une couche procédurale supplémentaire qui rallonge et complexifie le parcours administratif des pétitionnaires en articulant une pluralité d'acteurs. Mais la requérante se borne à ce seul constat, sans indiquer en quoi les dispositions litigieuses présenteraient des incohérences, des ambiguïtés ou des contradictions qui les rendraient de fait inapplicables (CE 25 juin 2010, *M.*

*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.*

*B…,* n° 326363, aux tables). Cette complexité – relative – trouve du reste sa justification dans la recherche du délicat équilibre consistant à répondre aux exigences de la directive sans verser dans une sur-transposition qui paralyserait la réalisation de l'ensemble des projets.

Plus sérieux est le moyen tiré, en troisième lieu, de ce que le décret attaqué méconnaîtrait les objectifs de la directive en ce qu'il ne garantirait pas l'impartialité de l'autorité en charge de décider s'il convient de soumettre un projet à l'examen au cas par cas, lorsque cette autorité se trouve être également la personne chargée de l'élaboration du projet ou d'en assurer la maîtrise d'ouvrage – par exemple dans l'hypothèse d'un permis de construire délivré par le maire pour un équipement public communal. On notera que cette même critique a été soulevée par la Commission dans un avis motivé notifié aux autorités françaises le 15 juillet 2022.

La requérante invoque les termes de l'article 9 *bis* de la directive, issu de la directive 2014/52/UE, qui impose que *« les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts »* ce qui implique au minimum, *« lorsque l'autorité compétente est aussi le maître d'ouvrage », « une séparation appropriée entre les fonctions en conflit lors de l'accomplissement des missions résultant de la présente directive* ».

En ce qui concerne l'autorité chargée de procéder à l'examen au cas par cas, vous avez jugé que ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que cette autorité soit celle compétente pour statuer sur l'autorisation administrative requise pour le projet, mais sous réserve qu'elle ne soit pas chargée de l'élaboration du projet ou en assure la maîtrise d'ouvrage (CE 25 septembre 2019, *FNE*, n°427145, aux tables ; CE 16 février 2022, *FNE*, n°442607, aux tables). Conformément à ce principe, l'article R. 122-24-2 prévoit que l'examen au cas par cas doit être confié à une autre autorité que celle en principe prévue dans l'hypothèse dans laquelle cette dernière autorité estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Le décret attaqué ne soumet pas à cette règle de déport la nouvelle autorité chargée d'actionner la clause filet, ce qui n'est compatible avec les exigences de la directive qu'à la condition que cette autorité ne soit pas regardée, au sens et pour l'application des article 1er (2,f) et 9 *bis*, comme une « *autorité compétente* » pour « *accomplir les missions résultant de la (…) directive* »[3]. L'autorité n'a pas au sens strict cette qualité puisque le mécanisme de clause filet n'est pas, en tant que tel, prévu par les dispositions de la directive ; cependant elle participe indirectement à sa mise en œuvre puisque son intervention est susceptible de déclencher, lorsque cela est nécessaire, l'examen au cas par cas défini par la directive et donc, le cas échéant, la réalisation de l'évaluation environnementale.

Bien que la voie de passage soit étroite, il nous semble que le schéma retenu, si l'on en retraduit l'économie générale, ne trahit pas de méconnaissance des objectifs de la directive.

[3] L'article 1er, 2, f définit en tant qu'«autorités compétentes » les autorités que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la directive.

*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.*

En vertu de l'article 2 de la directive, les projets devant être soumis à évaluation environnementale en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation sont ceux définis à l'article 4, lequel distingue, d'une part, les projets mentionnés à l'annexe I, tels que, par exemple, les raffineries ou les installations chimiques intégrées, systématiquement soumis à évaluation car réputés avoir des incidences notables sur l'environnement et, d'autre part, les projets mentionnés à l'annexe II pour lesquels il appartient aux Etats membres de déterminer si une évaluation est nécessaire soit sur la base d'un examen au cas par cas, soit sur la base de seuils ou critères qu'il fixe, les Etats membres pouvant également appliquer les « *deux procédures* », donc en imposant l'examen au cas par cas à partir de certains seuils.

Dans cette dichotomie, la clause filet ne s'analyse pas comme un avatar de la procédure d'examen au cas par cas, dont elle serait tenue d'épouser l'ensemble des règles et des garanties notamment en ce qui concerne l'autorité compétente pour procéder à l'examen, mais plutôt comme un codicille aux seuils fixés par la nomenclature, destiné à en neutraliser ponctuellement les effets lorsque des circonstances particulières le justifient, conformément aux exigences rappelées par la Cour de justice selon laquelle, « *lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, (…) de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* (CJUE 20 novembre 2008, *Commission c. Irlande*, aff. C-66/06, point 61).

Pour respecter cette exigence, le pouvoir réglementaire n'a choisi ni de supprimer tout seuil chiffré conditionnant le déclenchement de l'examen au cas par cas, ce qui aurait totalement engorgé les autorités en charge de cet examen, ni d'élaborer une hypothétique matrice à critères multiples, destinée à saisir *ex ante* l'ensemble des projets susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement, dont la lisibilité et la faisabilité auraient été douteuses. A travers la clause filet, il a placé un filtre en amont de la procédure d'examen au cas par cas, destiné à « repêcher » des projets que le rapport Vernier qualifiait « d'exceptionnels » dans la mesure où les seuils planchers de la nomenclature sont apparaissent eux-mêmes fixés à un niveau suffisamment bas (ce qui n'est pas contesté par la requête) pour saisir l'essentiel des projets ayant une incidence notable sur l'environnement. Dans cette mesure, le rôle dévolu à l'autorité désignée par le décret attaqué n'est pas équivalent à celui qui incombe à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ; elle se borne à un contrôle plus sommaire en appréciant si le projet « *lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement* » au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1, alors que la seconde contrôle, sur la base d'un formulaire complet, si les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine sont, ou non, notables au regard de ces mêmes critères. Cette différence de nature justifie que l'autorité compétente pour actionner la clause filet puisse se prononcer alors même qu'elle serait maître d'ouvrage du projet. S'y ajoutent au demeurant des considérations de réalisme : ne semblent pouvoir être raisonnablement envisagées, de manière alternative, ni l'option conduisant à imposer au sein de chaque commune ou intercommunalité une séparation des fonctions en conflit, ni l'option consistant à ce qu'elles saisissent systématiquement l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, donc en principe le préfet de région, de l'ensemble de leurs permis de construire et déclarations de travaux.

*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.*

Pour l'ensemble de ces motifs nous vous proposons d'écarter le moyen.

Si vous nous suivez en admettant que l'activation de la clause-filet relève d'une fonction distincte de la procédure d'examen au cas par cas, vous écarterez comme inopérant le moyen suivant tiré, en quatrième lieu, de ce que le décret attaqué méconnaîtrait les exigences de la directive en ce qu'il n'impose pas à l'autorité compétente de motiver sa décision lorsqu'elle choisit de ne pas activer la clause-filet, le II l'article R. 122-2-1 limitant cette obligation au seul cas où l'autorité décide de soumettre le projet à examen au cas par cas.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, notamment dans son arrêt rendu le 14 juin 2001 dans l'affaire C-230/00, *Commission des communautés européennes c. Royaume de Belgique*, les exigences de cette directive, dès lors qu'elle prévoit des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation, ne sont pas compatibles avec un dispositif d'autorisation tacite d'un projet. Toutefois, pour les raisons que nous avons dites, l'appréciation à laquelle procède l'autorité compétente au stade de la clause-filet ne s'assimile pas à un examen au cas par cas et ne relève donc pas d'une procédure d'évaluation au sens de la directive.

Au demeurant, l'exigence de motivation est appréciée de manière relativement souple par la Cour de justice, qui admet que l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ne soit pas tenue d'indiquer les raisons pour lesquelles elle a décidé que l'évaluation environnementale n'était pas nécessaire, sous réserve que, dans l'hypothèse où une personne intéressée le demande, elle lui communique les motifs correspondants ou les informations et les documents pertinents en réponse à la demande présentée (CJUE 30 avril 2009, aff. C-75/08, *Christopher Mellor c. Secretary of State for Communities and Local Government*). Au cas d'espèce, et sous réserve des exigences liées notamment au droit des affaires, les informations en cause pourraient effectivement être délivrées en application du droit à la communication des documents administratifs.

En cinquième et dernier lieu, l'association requérante soutient que le décret attaqué méconnaîtrait le principe de participation du public, en ce qu'il n'organise pas l'information des tiers, notamment les associations de protection de l'environnement. Néanmoins, ce principe ne saurait être utilement invoqué dans la mesure où la décision consistant à activer ou non la clause filet ne peut, en elle-même, être regardée comme une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens du 5° de l'article L. 110-1 qui définit le principe de participation[4]. De même, il ne saurait être utilement invoqué pour contester l'absence d'une voie de saisine directe par un tiers de l'autorité en charge de l'examen au cas par cas.

**2.** La requête présentée par l'Union sociale pour l'habitat et autres procède d'une critique beaucoup plus ciblée puisqu'elle ne met pas en cause le principe de la clause filet mais le

[4] Au demeurant, la décision de ne pas activer la clause suppose, par construction, que le projet considéré ne soit pas susceptible de présenter des incidences notables sur l'environnement, de sorte que le moyen est également inopérant à ce titre (voir en ce sens CE 25 septembre 2019, *FNE*, n°427145, aux tables),

*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.*

caractère lacunaire ou contradictoire des dispositions de l'article 8 du décret attaqué qui tire les conséquences de cette procédure sur les règles d'instruction des autorisations d'urbanisme.

De manière générale, si l'on peut regretter sur le plan de la qualité de la norme que le décret n'articule pas toujours de manière explicite les dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, alors qu'aucun guide n'a été mis (à ce jour) à disposition des nombreux opérateurs de travaux auxquels elles s'adressent, nous ne pensons pas néanmoins que sa légalité en soit affectée – à l'exception du dernier moyen soulevé par la requête. En revanche, les motifs de votre décision pourront éclairer utilement la lecture des dispositions combinées des deux codes et ainsi dissiper les interrogations que les imprécisions du texte ont pu faire naître[5].

La première critique de la requête a trait à l'absence d'articulation entre la procédure de clause filet et les règles applicables en matière d'interruption des délais d'instruction.

En effet, le décret ne comporte aucune référence aux articles R. 423-38 et R. 423-39 en vertu desquels, lorsque le dossier déposé ne comprend pas les pièces exigées en application du livre IV, l'autorité compétente adresse au pétitionnaire dans un délai d'un mois une lettre indiquant que les pièces manquantes doivent être adressées dans un délai de trois mois, le délai d'instruction étant alors interrompu jusqu'à réception desdites pièces.

Il nous semble néanmoins qu'il résulte sans ambiguïté de ces dispositions, combinées avec celles issues du décret attaqué, que, lorsque l'autorité saisie d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable décide de soumettre un projet à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, donc au plus tard quinze jours à compter du dépôt du dossier de cette demande ou déclaration, cette décision implique que le dossier doive comporter la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas de ne pas faire procéder à l'évaluation environnementale ou, au contraire, la décision de faire procéder à cette évaluation puis, par conséquent, l'étude d'impact. Dès lors, constatant le caractère incomplet du dossier, l'autorité compétente en matière d'urbanisme est tenue, conformément aux articles R. 423-38 et R. 423-39, d'en informer le pétitionnaire et de lui faire savoir que le délai d'instruction est interrompu dans l'attente de la réception des pièces manquantes ; en pratique, ce même courrier pourra comporter également les mentions requises par les nouvelles dispositions du II de l'article R. 122-2-1, en faisant connaître les motifs pour lesquels l'autorité a décidé de soumettre le projet à examen au cas par cas.

La deuxième critique de la requête touche au défaut d'articulation avec les règles de décompte des délais d'instruction.

On a vu que l'article R. 423-39 laisse au pétitionnaire un délai de trois mois pour compléter son dossier lorsque l'autorité d'urbanisme lui a demandé de saisir l'autorité chargée de

[5] Voir notamment l'article de X. de Lesquen et A.-L. Gauthier au BJDU 3/2022, p. 171 : « *Etude d'impact et clause filet : faut-il changer le chalutier ?* ».

*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'examen au cas par cas. Or cette autorité dispose elle-même, en vertu de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, d'un délai de trente-cinq jours pour statuer.

Si elle décide qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'évaluation environnementale, le pétitionnaire disposera donc d'un délai suffisant pour notifier cette dispense à l'autorité d'urbanisme. En revanche, si l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de prescrire une évaluation environnementale impliquant qu'une étude d'impact soit établie, ce délai de trois mois ne sera en général pas suffisant, si l'on songe par exemple à la réalisation du volet faune flore qui doit être réalisé sur un cycle biologique complet.

Pour résoudre la même difficulté en ce qui concerne le régime d'enregistrement ICPE, le décret du 30 juillet 2021[6] avait introduit dans le code de l'urbanisme un article R. 423-37-3 en vertu duquel, lorsqu'il apparaît qu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale et que, par conséquent, le dossier doit être complété par une étude d'impact, le délai d'instruction de la demande ou de la déclaration est suspendu jusqu'à la date de réception par l'autorité compétente en matière d'urbanisme du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ou, le cas échéant, de la synthèse des observations du public.

Cette règle de suspension étant énoncée à titre général, elle doit donc s'appliquer au cas d'espèce, alors même que le décret attaqué ne comporte pas de passerelle explicite : lorsque, après activation de la clause filet, l'autorité chargée de l'examen au cas par cas a prescrit, implicitement ou explicitement, de procéder à l'évaluation environnementale, le délai d'instruction de trois mois mentionné à l'article R. 423-39 est donc suspendu. Plus exactement, le pétitionnaire, qui est tenu en vertu de l'article R. 423-38, de fournir les pièces manquantes de son dossier, transmet à l'autorité d'urbanisme la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas prescrivant la réalisation de l'évaluation environnementale[7]. A réception de cette décision, l'autorité d'urbanisme notifie donc la suspension du délai d'instruction conformément à l'article R. 423-44. Le délai d'instruction de la demande ou de la déclaration est alors suspendu jusqu'à la date de réception par l'autorité d'urbanisme du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ou, le cas échéant, de la synthèse des observations du public.

Bien qu'elles nécessitent un travail d'articulation entre articles, qui n'est néanmoins pas inhabituel dans le code de l'urbanisme, les dispositions du décret attaqué ne présentent pas d'ambigüité ni de contradiction.

Nos efforts sont quelque peu contrariés par les écritures du ministre en défense selon lequel les dispositions de l'article R. 423-37-3 ne permettraient de suspendre le délai d'instruction que sous réserve que l'étude d'impact soit produite dans le délai de trois mois. Néanmoins

---

[6] Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

[7] Ou à défaut, en cas de décision implicite, le formulaire de demande d'examen au cas par cas sur lequel est apposée la mention qu'une décision implicite a été prise (art. R. 122-3-1, IV, 5e al.).

*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.*

cette interprétation ne trouve aucun appui dans les termes mêmes de l'article et la priverait très largement de son effet utile ; il nous semble possible de l'écarter sans difficulté.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc, au bénéfice de ces explications, les moyens tirés de ce que les dispositions de l'article 8 du décret attaqué méconnaîtraient le principe de clarté et d'intelligibilité de la norme ainsi que le principe de sécurité juridique faute de préciser suffisamment les conditions dans lesquelles les modalités d'instruction de ces demandes et déclarations sont adaptées en cas de mise en œuvre de la « clause-filet ».

Par voie de conséquence, vous écarterez comme manquant en fait le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité en ce que, contrairement à d'autres types de procédures d'autorisation, il conduirait à un rejet quasi-systématique des demandes de permis de construire en cas d'activation de la clause filet, en rendant impossible la réalisation dans les délais prescrits de l'étude d'impact. En tout état de cause, le moyen apparaît inopérant s'agissant de règles d'instruction propres à des procédures distinctes.

Le dernier moyen de la requête pointe un ultime défaut d'articulation, en ce qui concerne le principe, énoncé à l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme, selon lequel le silence gardé par l'autorité compétente à l'issue du délai d'instruction fixé par les dispositions du code vaut permis de construire ou, en ce qui concerne les projets soumis à déclaration préalable, décision de non-opposition.

Des exceptions au principe sont prévues à l'article R. 424-2 et R. 424-3, notamment pour les permis soumis à enquête publique ou à participation du public par voie électronique en application du code de l'environnement. Or le décret attaqué n'a pas introduit de nouvelle exception pour traiter du cas où, saisie d'une déclaration préalable, l'autorité d'urbanisme a activé la clause filet et que l'autorité chargée de l'examen au cas par cas a prescrit une évaluation environnementale. Dans un tel cas pourtant, il résulte des dispositions de l'article L. 122-1-1 (II, 2ème al.) du code de l'environnement que le projet devra donner lieu à une décision d'autorisation par l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration, ce qui devrait donc faire obstacle à la naissance d'une décision implicite d'acceptation née du silence gardé par l'autorité d'urbanisme sur la déclaration.

Le ministre en défense ne conteste pas cette lecture mais soutient que l'absence de mise en cohérence des dispositions du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à l'application de la règle découlant de la loi. Néanmoins cette interprétation neutralisante n'est pas valide dans la mesure où les exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sont énoncées de manière limitative aux articles R. 424-2 et R. 424-3 : ces dispositions sont donc entachées d'illégalité en tant qu'elles ne visent pas l'hypothèse en cause. Cette lacune justifie l'annulation partielle du décret attaqué.

**PCMNC :**

- au rejet de la requête de l'association FNE ;
- à l'annulation du décret du 25 mars 2022 en tant qu'il ne prévoit pas d'exception aux dispositions de l'article R*. 424-1 du code de l'urbanisme définissant le principe dit

*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.*

« silence vaut acceptation », dans l'hypothèse où une déclaration préalable fait l'objet d'une évaluation environnementale après activation de la « clause-filet » instituée par ce même décret ;

- au rejet du surplus des conclusions de l'Union sociale pour l'habitat et autres ;
- et à ce que l'Etat verse à ces derniers la somme de 3.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*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.*