

Mener une évaluation environnementale

Principes – Acteurs – Champ d’application – Procédure

Thomas Garancher
Marie Nicolas
Pascale Pessoa

2^e édition

EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

PARTIE 1	Présentation de l'évaluation environnementale	7
CHAPITRE 1	Définition de l'évaluation environnementale.....	9
CHAPITRE 2	Régime juridique de l'évaluation environnementale	15
CHAPITRE 3	Acteurs de l'évaluation environnementale	23
PARTIE 2	Évaluation environnementale des projets	37
CHAPITRE 4	Champ de l'évaluation environnementale des projets.....	39
CHAPITRE 5	Contenu de l'étude d'impact	75
CHAPITRE 6	Procédure d'évaluation environnementale	147
CHAPITRE 7	Études d'impact particulières à certaines catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux	201
PARTIE 3	Évaluation environnementale des plans et programmes	239
CHAPITRE 8	Champ de l'évaluation environnementale des plans et programmes	241
CHAPITRE 9	Contenu du rapport sur les incidences environnementales	263
CHAPITRE 10	Procédure d'évaluation environnementale	291
PARTIE 4	Procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale des projets et plans et programmes	311
CHAPITRE 11	Procédure commune d'évaluation environnementale	313
CHAPITRE 12	Procédure coordonnée d'évaluation environnementale	323

PARTIE 5	Annexes	329
ANNEXE 1	Tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement	331
ANNEXE 2	Demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation éventuelle d'une évaluation environnementale	345
ANNEXE 3	Notice explicative pour les demandes d'examen au cas par cas	357
ANNEXE 4	Liste des guides intéressant les mesures correctives (ERC) ..	369
ANNEXE 5	Champ des projets soumis à saisine obligatoire ou facultative de la CNDP	371
ANNEXE 6	Liste indicative des guides relatifs à l'étude d'impact	373
ANNEXE 7	Liste des plans ou programmes soumis à évaluation environnementale systématique	377
ANNEXE 8	Liste des plans et programmes soumis à examen au cas par cas	381
	Index.....	383
	Table des matières.....	387

Définition de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est un outil de prise en compte de l'environnement, que ce soit préalablement à l'autorisation d'un projet ou dans le cadre de l'élaboration d'un plan ou programme.

Cette notion, issue du droit européen, englobe l'élaboration d'un document d'évaluation des effets sur l'environnement, des consultations relatives à cette évaluation et une décision de l'autorité compétente.

Si l'étude d'impact des projets est ancienne, l'évaluation environnementale des plans ou programmes a été introduite par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

1.1 Sources de l'évaluation environnementale

1.1.1 L'étude d'impact, un régime pionnier en France...

L'étude d'impact est un outil d'évaluation des effets d'un projet sur l'environnement, né aux États-Unis au début des années 1970⁽¹⁾. Il a ensuite été rapidement adopté par d'autres États tels que l'Australie, le Canada ou la Suède.

La France a intégré assez tôt cet outil dans sa législation, par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 disposait : « Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une

(1) *The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)*, publié le 1^{er} janvier 1970.

décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ».

Diverses dispositions législatives et réglementaires ont complété ces textes avant leur codification au sein du code de l'environnement aux articles L. 122-1 et R. 122-1 et suivants.

1.1.2 ...rattrapé puis dépassé par le droit international et européen de l'environnement

Le droit international et le droit européen de l'environnement se sont ensuite largement saisis de ce sujet.

1.1.2.1 Sources internationales de l'évaluation environnementale

Plusieurs conventions internationales évoquent la question de l'étude d'impact. Si la plupart d'entre elles ne comportent que des développements ponctuels sur des aspects précis de l'évaluation environnementale, certaines sont consacrées, dans une large mesure, à l'étude d'impact prise dans sa globalité et définissent des exigences plus générales en matière d'évaluation environnementale.

Ainsi, la convention des Nations-Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo le 25 février 1991, impose aux États parties d'évaluer l'impact sur l'environnement d'activités en projet susceptibles d'avoir un effet préjudiciable important sur le territoire d'un autre État partie, avant leur autorisation ou leur mise en service.

Cette obligation se trouve également affirmée, de manière plus générale, hors de tout contexte transfrontière, dans la Déclaration de Rio de 1992, dont le principe 17 prévoit qu'« une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ».

Par ailleurs, les conventions internationales relatives à la participation du public au processus décisionnel en matière environnementale renforcent les exigences de mise à disposition du public des études d'impact et révèlent ainsi le lien étroit entre évaluation des atteintes à l'environnement et principe d'information du public.

En particulier, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite « Convention d'Aarhus »), signée le 25 juin 1998⁽²⁾, prévoit que « lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé,

(2) Cette convention a été approuvée en France par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, puis publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998. Elle a également été signée puis ratifiée par la Communauté européenne le 17 février 2005.

le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu [...] Les informations concernent notamment : [...] le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement » (article 6).

1.1.2.2 Sources européennes de l'évaluation environnementale

Au milieu des années 1980, l'étude d'impact des projets a été intégrée dans le droit européen par la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement (dite « directive EIE »). L'article 2 de cette directive disposait : « 1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. »

La directive de 1985 a été modifiée plusieurs fois puis a finalement été codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette directive a depuis été modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

En matière de plans et programmes, le principe de l'évaluation environnementale a été posé par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Ces dispositions ont été complétées s'agissant des aspects relatifs à la participation du public à l'élaboration des plans ou programmes par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

1.1.3 Principales réformes de l'évaluation environnementale

Si la France a été, avec la loi du 10 juillet 1976 précitée, l'un des premiers pays européens à se doter d'un instrument de mesure des effets d'un projet ou d'une activité sur l'environnement, elle a dû ensuite intégrer les exigences du droit international et européen en matière d'évaluation environnementale et de participation du public, qui excédaient largement celles du droit français.

En matière de plans et programmes, c'est l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004⁽³⁾ portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui a introduit dans le code de l'environnement l'obligation de procéder à une évaluation environnementale pour ces documents. Deux décrets du 27 mai 2005 ont été pris pour l'application de cette ordonnance⁽⁴⁾.

(3) Ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(4) Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et décret n° 2005-608 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme.

Une première réforme importante est intervenue avec l'adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») et ses décrets d'application⁽⁵⁾.

Plus récemment, le droit français a intégré et généralisé la notion d'évaluation environnementale aux projets avec l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et le décret pris pour son application⁽⁶⁾.

Cette réforme, qui vise notamment à intégrer les exigences de la directive 2014/52/UE, s'applique à l'ensemble des projets depuis le 16 mai 2017⁽⁷⁾ ainsi qu'aux plans et programmes depuis le 1^{er} septembre 2016⁽⁸⁾.

1.2 Notion d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale se définit comme un processus continu tout au long de la procédure d'autorisation du projet ou d'élaboration du plan ou programme, comprenant notamment la rédaction d'une étude d'impact (pour les projets) ou d'un rapport sur les incidences environnementales (pour les plans ou programmes).

Le processus d'évaluation environnementale, qu'il porte sur un projet ou sur un plan ou programme, vise à ce que l'environnement dans son ensemble (air, eau, biodiversité, etc.) mais également la santé soient pris en compte en amont de l'autorisation d'un projet ou de l'approbation d'un plan ou programme.

Définie comme un processus, l'évaluation environnementale s'inscrit dans la durée et ne peut se résumer à l'élaboration de l'étude d'impact du projet ou du rapport sur les incidences environnementales du plan ou programme, bien que ce document matérialise en grande partie l'évaluation environnementale et en constitue la première étape.

L'évaluation environnementale vise en définitive à assurer que la réalisation d'un projet ou la mise en œuvre d'un plan ou programme n'aura pas d'incidences négatives notables sur l'environnement ou la santé qui ne seraient pas évitées, suffisamment réduites ou compensées.

(5) Décret 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact et des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement, décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement et décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

(6) Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

(7) En dépit de l'ambiguïté née de l'entrée en vigueur immédiate du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, alors que l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, en son article 6, prévoyait une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2017 pour les projets relevant de la procédure d'examen au cas par cas et au 16 mai 2017 pour les projets faisant systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale (à l'exception des projets dont l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, pour lesquels la réforme s'est appliquée au 1^{er} février 2017).

(8) Plans et programmes pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique ou l'avis sur la mise à disposition du public est publié après le 1^{er} septembre 2016.

Ainsi, en matière de projets, selon l'article L. 122-1 III du code de l'environnement : « 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 ».

En outre, selon l'article L. 122-1-1 I du code de l'environnement, l'autorité compétente pour autoriser le projet doit « prend[re] en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières ».

Bien que l'article L. 122-1 I du code de l'environnement n'inclut pas expressément la décision de l'autorité compétente pour autoriser le projet dans la définition du processus de l'évaluation environnementale, il ressort tant des dispositions de l'article 1^{er} de la directive 2011/92/UE⁽⁹⁾ que de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement que l'évaluation environnementale doit nécessairement aboutir à une décision d'autorisation⁽¹⁰⁾.

Si le projet nécessite l'obtention de plusieurs autorisations successives, l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et des collectivités sont le cas échéant actualisés et le public consulté de nouveau (cf. 4.6).

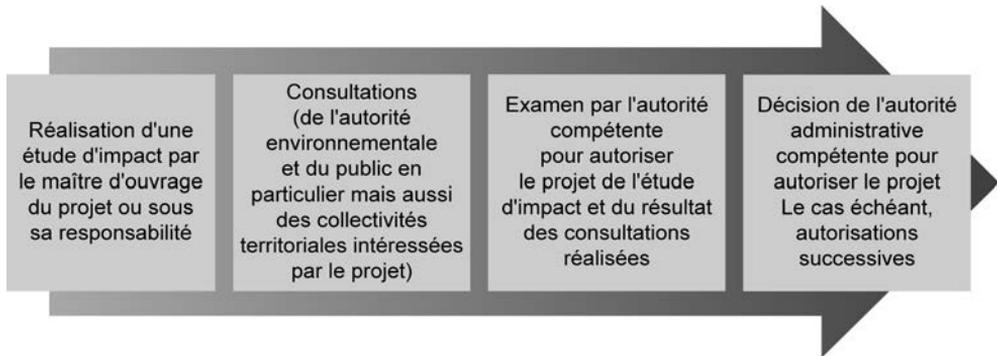


Fig. 1.1. Processus d'évaluation environnementale des projets

(9) Selon laquelle l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet est : « un processus constitué de : I) l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement tel que visé à l'article 5, paragraphes 1 et 2 ;

II) la réalisation de consultations telles que visées à l'article 6 et, le cas échéant, à l'article 7 ;

III) l'examen par l'autorité compétente des informations présentées dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement et des éventuelles informations complémentaires fournies, au besoin, par le maître d'ouvrage conformément à l'article 5, paragraphe 3, ainsi que de toute information pertinente reçue dans le cadre des consultations en vertu des articles 6 et 7 ;

IV) la conclusion motivée de l'autorité compétente sur les incidences notables du projet sur l'environnement, tenant compte des résultats de l'examen visé au point iii) et, s'il y a lieu, de son propre examen complémentaire ; et

V) l'intégration de la conclusion motivée de l'autorité compétente dans les décisions visées à l'article 8 bis. »

(10) En ce sens, le guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 édité par le ministère de la transition écologique et solidaire en août 2017 vise la décision d'autorisation comme incluse dans le processus d'évaluation environnementale.

En matière de plans et programmes, l'article L. 122-4 I 2° du code de l'environnement définit l'évaluation environnementale dans des termes comparables.

Aux termes de cet article, l'évaluation environnementale est : « un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants ».

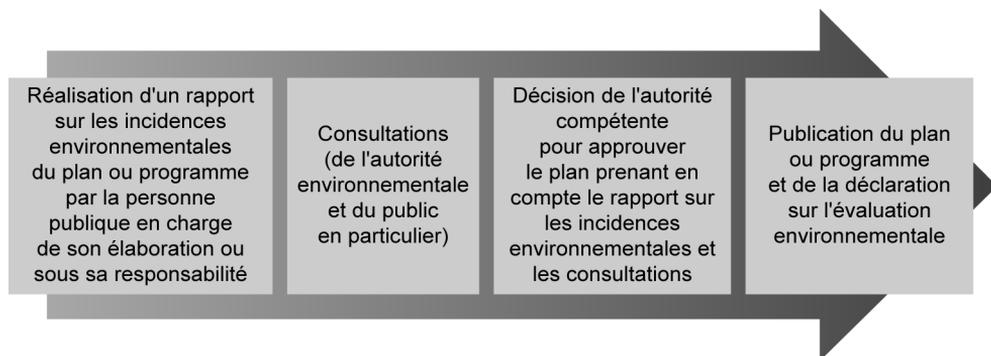


Fig. 1.2. Processus d'évaluation environnementale des plans ou programmes

IMPORTANT

- L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer la prise en compte de l'environnement et de la santé de la conception du projet à son autorisation et de l'élaboration d'un plan ou programme à sa mise en œuvre.
- Le processus d'évaluation environnementale comporte les étapes principales suivantes : la réalisation d'une étude d'impact du projet ou d'un rapport sur les incidences du plan ou programme ; la réalisation de consultations (en particulier de l'autorité environnementale et du public) ; l'examen et la prise en compte de ces éléments par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme.

TEXTES OFFICIELS

Directives 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 modifiée concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de l'environnement.

Régime juridique de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale ne constitue ni une décision, ni une procédure administrative. Toutefois, son absence ou son insuffisance peuvent être un motif d'annulation de la décision d'autorisation d'un projet ou d'approbation d'un plan ou programme.

2.1 L'évaluation environnementale ne constitue ni une décision, ni une procédure administrative

Si un recours peut être formé contre la décision faisant suite à la procédure d'examen au cas par cas soumettant à évaluation environnementale le projet ou le plan ou programme, aucun recours direct ne peut en revanche être formé contre le processus d'évaluation environnementale en tant que tel pour faire obstacle à la réalisation d'un projet ou à la mise en œuvre d'un plan ou programme.

Pour autant, l'évaluation environnementale doit être prise en compte par l'autorité administrative chargée d'autoriser le projet ou d'approuver le plan ou programme dans sa décision, qui constitue l'aboutissement du processus d'évaluation environnementale.

2.2 Conséquences juridiques de l'absence ou de l'insuffisance de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un projet ou d'un plan ne constitue pas, en soi, une décision faisant grief. En revanche, l'absence ou l'insuffisance cette évaluation – matérialisée en particulier par l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales – emporte des conséquences, tant dans le contentieux de l'annulation des décisions autorisant le projet ou approuvant le plan ou programme que dans les procédures de référé devant le juge administratif visant à faire suspendre la décision prise à l'issue de l'évaluation environnementale.

2.2.1 Moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales

Lorsque des requérants sollicitent du juge administratif l'annulation d'une décision prise à la suite d'une évaluation environnementale, le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance de cette évaluation est très fréquemment, pour ne pas dire systématiquement, invoqué.

Dans la mesure où l'étude d'impact du projet – ou le rapport sur les incidences environnementales du plan ou programme – est le document qui matérialise l'évaluation environnementale, c'est l'éventuelle absence, l'incomplétude et/ou l'insuffisance de ce document que vont en particulier invoquer les requérants.

Cette pratique contentieuse doit donc conduire les maîtres d'ouvrage et personnes publiques responsables, d'une part, à déterminer précisément si une évaluation environnementale est requise pour la réalisation de leur projet ou la mise en œuvre du plan ou programme et, dans l'affirmative, à apporter un soin particulier à la rédaction de l'étude ou du rapport sur les incidences environnementales.

Toutefois, si l'absence d'étude d'impact ou de rapport sur les incidences environnementales conduit nécessairement à l'annulation de la décision lorsqu'une telle étude ou rapport était requis(e) et n'a pas été réalisé(e), tel n'est pas systématiquement le cas lorsque le juge décèle des carences ou insuffisances dans l'étude ou le rapport qui lui est soumis.

En effet, le juge ne sanctionne pas systématiquement les carences ou insuffisances d'une étude d'impact ou d'un rapport sur les incidences environnementales. Le Conseil d'État relève ainsi, selon une formule de principe, que : « 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 ; que, dès lors, en jugeant que « les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation d'une installation classée 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 en la conduisant à sous-estimer l'importance des conséquences du projet sur l'environnement et la commodité du voisinage », la cour n'a pas commis d'erreur de droit »⁽¹⁾.

De même, en matière de plans ou programmes, il est régulièrement réaffirmé que l'omission ou l'insuffisance du rapport sur les incidences environnementales n'est « susceptible de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la délibération en litige que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elle a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative »⁽²⁾.

(1) Voir CE, 14 octobre 2011, Société Ocréal, n° 323257.

(2) Voir CAA Marseille, 26 septembre 2016, n° 15MA0384 ; voir également, concernant un plan régional des déchets issus du bâtiment et des travaux publics, TA Paris, 9 mars 2017, n° 1513805.

Trois considérations inspirent donc la démarche du juge lorsqu'il examine une demande d'annulation d'une autorisation pour insuffisance de l'étude d'impact ou une demande d'annulation d'un plan pour insuffisance du rapport sur les incidences environnementales :

- l'étude ou le rapport doit être erroné(e) dans le contenu ou l'importance des renseignements portés à la connaissance du public, ce qui doit être démontré ;
- le public et/ou l'administration doivent, du fait de l'erreur contenue dans l'étude ou le rapport, avoir été amenés à sous-estimer l'importance du projet ou du plan et ses conséquences sur l'environnement et la santé ;
- cette sous-estimation est susceptible d'influer sur la décision prise par l'administration.

Au sein de ce cadre d'analyse, le juge prend bien entendu en compte les circonstances de chaque cas d'espèce et les éléments de fait qui lui sont apportés par les parties au litige.

2.2.2 Moyen tiré de l'absence ou de l'irrégularité des consultations

Le processus d'évaluation environnementale comprend également la consultation de l'autorité environnementale, des collectivités territoriales et leurs groupements (pour les projets uniquement) ainsi que la procédure de participation du public.

L'éventuelle absence ou irrégularité de chacune de ces étapes du processus d'évaluation environnementale peut donc être invoquée par des requérants lorsqu'ils sollicitent l'annulation de la décision d'autorisation d'un projet ou d'approbation d'un plan ou programme. Par exemple, peuvent être invoqués :

- l'absence d'avis de l'autorité environnementale ou son éventuelle irrégularité (par exemple, en cas d'évolution du projet nécessitant des autorisations successives si l'étude d'impact actualisée n'a pas fait l'objet d'un nouvel avis de l'autorité environnementale ; cf. 4.6) ;
- l'absence d'organisation d'une procédure de participation du public (enquête publique ou procédure de participation du public par voie électronique) ou son irrégularité par rapport aux textes régissant ces procédures⁽³⁾.

Toutefois, ces moyens ne sont de nature à entraîner l'annulation de la décision que si les irrégularités affectant les consultations et le déroulement de la procédure sont susceptibles d'exercer, au cas d'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou si elles ont privé les intéressés d'une garantie⁽⁴⁾.

2.2.3 Moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance de la prise en compte de l'évaluation environnementale dans la décision administrative

Le processus d'évaluation environnementale inclut, pour les plans et projets, l'examen et la prise en compte par l'autorité administrative de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales et le résultat des consultations menées.

(3) Par exemple, il a été jugé que l'absence, dans le dossier d'enquête publique portant sur une demande de permis de construire quatorze éoliennes, de l'avis de l'autorité environnementale, avait été en l'espèce de nature à nuire à l'information du public (CAA Bordeaux, 2 novembre 2017, n° 15BX02976).

(4) CE, 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033.

À ce titre, peut en particulier être invoquée l'insuffisance des prescriptions de la décision d'autorisation ou l'insuffisance des dispositions du plan ou programme pour prévenir les effets négatifs notables du projet, plan ou programme sur l'environnement ou la santé identifiés dans l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales.

Cet argument doit le cas échéant être combiné avec le régime juridique propre aux plans, ouvrages et installations concernés et la ou les procédures dans lesquelles ils s'inscrivent. Par exemple, en matière d'autorisation environnementale, le préfet sera conduit à refuser l'autorisation si aucune prescription n'est de nature à prévenir les dangers ou inconvénients importants identifiés par le maître d'ouvrage dans l'étude d'impact et qui n'ont pu être suffisamment corrigés⁽⁵⁾.

2.2.4 **Moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance de l'évaluation environnementale dans le référé suspension**

Outre l'annulation au fond de la décision, l'absence (voire, dans certains cas, l'insuffisance manifeste) de l'étude d'impact, du rapport sur les incidences environnementales ou de leur mise à disposition du public constituent des cas spécifiques de suspension en référé de la décision administrative contestée.

2.2.4.1 **Suspension automatique de la décision en cas d'absence d'évaluation environnementale**

En matière de projets, l'article L. 122-2 du code de l'environnement précise : « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée. »

L'absence d'étude d'impact a ainsi pour effet, lorsque le juge administratif est saisi d'une demande de suspension d'un projet soumis à évaluation environnementale, de rendre cette suspension automatique dès lors que l'absence d'étude d'impact est constatée.

Cette mesure de suspension concerne, non seulement les projets automatiquement soumis à étude d'impact, mais également les projets pour lesquels une étude d'impact a été exigée à la suite d'un examen au cas par cas.

Par ailleurs, compte tenu de la référence, dans les dispositions précitées, à l'article L. 122-1 I du code de l'environnement qui vise « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet », ce régime de suspension automatique peut également trouver à s'appliquer à la décision visant à autoriser la réalisation de modifications ou extensions successives.

Dans ce dernier cas, le requérant devra démontrer que les évolutions du projet nécessitent la réalisation d'une nouvelle évaluation environnementale ou son actualisation (cf. 4.6 et 4.7).

(5) Article L. 181-3 I du code de l'environnement.

En matière de plans et programmes, l'article L. 122-11 du code de l'environnement dispose de façon similaire que : « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan ou d'un programme visé à l'article L. 122-4 est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ».

Cette disposition s'applique en l'absence d'évaluation environnementale d'un plan ou programme y étant soumis systématiquement ou à l'issue d'un examen au cas par cas. Le juge des référés doit ainsi notamment apprécier, lorsque le plan ou programme a été dispensé d'évaluation environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas, si une évaluation environnementale était requise⁽⁶⁾.

Contrairement aux dispositions applicables aux projets, cette disposition vise « l'évaluation environnementale » et non le seul rapport sur les incidences environnementales du plan ou programme. Bien que cela ne soit semble-t-il pas l'intention du législateur, il pourrait être envisagé d'invoquer cette disposition dans le cadre d'une demande de suspension d'un plan ou programme fondée sur l'absence de processus d'évaluation environnementale et en particulier sur l'absence des avis et consultations que requiert ce processus.

Il faut noter enfin que la mesure de suspension automatique s'applique également aux décisions prises sans qu'une évaluation des incidences Natura 2000 ait été faite (article L. 414-4 IX du code de l'environnement).

2.2.4.2 Appréciation par le juge de l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale

Lorsque l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale est constatée par le juge des référés, la suspension est automatique et le juge est tenu d'y faire droit, sans avoir à apprécier l'urgence ou non de la situation⁽⁷⁾.

En matière de projets, le Conseil d'État considère également que l'insuffisance particulièrement grave d'une étude d'impact peut être assimilée à une absence d'étude et ouvrir droit à la procédure de suspension automatique de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : « Considérant qu'à l'exception du cas où, en raison de sa gravité, elle équivaut à une absence, l'insuffisance d'une étude d'impact ne permet pas de faire application de cette disposition législative »⁽⁸⁾.

Les cas où le juge considère que l'insuffisance d'une étude d'impact est suffisamment grave pour être assimilée à une absence pure et simple d'étude sont toutefois rares.

À cet égard, il a été jugé que « si le dossier soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique contenait un document dénommé « étude d'impact », ce document ne comportait, même de façon sommaire, aucun des éléments d'information énumérés à

(6) CE, 4 mai 2016, n° 396129.

(7) CE, 21 décembre 2001, Établissement public pour l'aménagement de la région de la défense (EPAD), n° 232084.

(8) Voir CE, 28 septembre 1984, MM. Rondeau et Chemouny, n° 35744 ; voir aussi CE, ord. référé, 15 juillet 2010, Comité de quartier Jean-Bouin et Mme Agnès Dupont, épouse Suissa, n° 340558.

l'article 2 précité de la loi du 10 juillet 1976 [sur la protection de la nature, actuellement article L. 122-3 du code de l'environnement] »⁽⁹⁾.

Enfin, il convient de distinguer l'absence d'étude d'impact dans un dossier particulier du cas où le projet n'a fait l'objet d'aucune étude.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que, lorsqu'une étude d'impact a été réalisée et portée, en temps utile, à la connaissance de l'autorité chargée d'instruire une demande de permis de construire, le fait que cette étude n'ait pas figuré dans le dossier de demande de permis de construire ne suffit pas à faire regarder comme remplie la condition tenant à l'absence d'étude d'impact prévue à l'article L. 122-2 du code de l'environnement⁽¹⁰⁾.

En l'espèce, une étude d'impact avait été élaborée par le maître d'ouvrage et transmise au maire par le préfet dans le cadre de la procédure d'enquête publique liée à la délivrance de l'autorisation d'exploiter un centre de tri d'emballages ménagers au titre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement. Le Conseil d'État considère par conséquent que le maire avait eu connaissance de l'étude d'impact avant de délivrer le permis de construire relatif à cette installation.

Cette jurisprudence constructive – et d'ailleurs parfois contestée – ne doit cependant pas faire oublier le principe selon lequel l'étude d'impact doit être jointe à chaque dossier de demande d'autorisation pour lequel elle est requise. L'absence d'étude d'impact dans un dossier de demande d'autorisation pour laquelle cette étude est requise constitue en effet un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation au fond de la décision à intervenir.

2.2.4.3 Suspension automatique de la décision en cas d'absence de participation du public

Outre le cas où l'étude d'impact n'a pas été réalisée, le code de l'environnement prévoit également une hypothèse de suspension automatique de la décision administrative lorsque celle-ci a été prise en l'absence d'enquête publique ou de participation du public alors que le projet ou le plan ou programme y était soumis.

L'article L. 123-16 du code de l'environnement – rappelé aux articles L. 554-11 et L. 554-12 du code de justice administrative – dispose en effet que : « Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu [...] »

(9) CE, 29 juillet 1983, Commune de Roquevaire, n° 38795.

(10) CE, 13 juillet 2007, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères de la région de Tournan-en-Brie (SIETOM), n° 294603.

De la même manière qu'en cas d'absence d'étude d'impact ou de rapport sur les incidences environnementales, le juge des référés fait donc droit automatiquement à une demande de suspension d'une décision prise sans que la procédure de participation du public n'ait eu lieu.

IMPORTANT

- L'évaluation environnementale est un processus qui ne constitue pas une décision administrative susceptible en tant que telle de faire l'objet d'un recours.
- Toutefois, un projet ou un plan ou programme soumis à évaluation environnementale donne lieu, *in fine*, à une ou plusieurs décision(s) administrative(s) susceptible(s) de recours.
- Le caractère insuffisant de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales peut entraîner l'annulation de l'autorisation délivrée à l'issue de la procédure. Par ailleurs, l'absence d'étude d'impact ou de rapport sur les incidences environnementales entraîne la suspension de la demande d'autorisation, lorsqu'elle est demandée.

CONSEIL

Le maître d'ouvrage doit veiller à produire l'étude d'impact dans chaque demande d'autorisation pour laquelle elle est exigée.

TEXTES OFFICIELS

Articles L. 122-2 et L. 122-11 du code de l'environnement.

Article L. 123-16 du code de l'environnement.



Pratique
du droit

Mener une évaluation environnementale

L'évaluation environnementale permet d'apprécier et de mesurer les conséquences d'un projet, plan ou programme sur l'environnement pour tenter d'en limiter, atténuer ou compenser les impacts. Elle a pour objectif d'éclairer à la fois le porteur de projet et l'administration sur les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux et relatifs à la santé, ainsi qu'à garantir l'information et la participation du public. Cette deuxième édition de l'ouvrage précédemment intitulé *Études d'impact environnemental* est à jour des textes parus depuis juillet 2013 ; elle est refondue et augmentée d'une partie portant sur l'évaluation environnementale des plans et programmes : notion de plan ou programme, rapport sur les incidences environnementales et procédure d'évaluation environnementale des plans ou programmes.

Mener une évaluation environnementale est un guide méthodologique qui analyse de façon synthétique les règles applicables à l'évaluation environnementale. Il permet de conduire une étude d'impact en toute sécurité juridique. Véritable manuel pratique, cet ouvrage :

- analyse la notion d'évaluation environnementale (définition, régime juridique et acteurs) ;
- détaille le processus d'évaluation environnementale des projets (champ, contenu et procédure) ;
- présente les spécificités relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes (champ, contenu et procédure) ;
- décrit les procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale des projets et des plans et programmes.

Ce guide pratique et exhaustif est illustré d'exemples, de schémas et enrichi d'annexes (formulaire Cerfa, notice explicative, tableaux synthétiques, bibliographies...). Chaque chapitre propose un résumé des points importants à retenir, des conseils opérationnels et un récapitulatif des principaux textes officiels.

Thomas Garancher, Marie Nicolas et Pascale Pessoa sont avocats et exercent au sein de l'équipe droit de l'environnement du cabinet Frêche & associés.

Thomas Garancher est associé, titulaire de la mention de spécialisation en droit de l'environnement.

Cet ouvrage est destiné aux responsables de projets soumis à évaluation environnementale – installations industrielles, ouvrages d'infrastructures et opérations d'aménagement notamment –, ainsi qu'à leurs conseils juridiques et techniques. Il s'adresse également aux bureaux d'études, aux services instructeurs et aux ingénieurs, techniciens et juristes des collectivités territoriales.

ISSN 2267-0149
ISBN 978-2-281-13320-2



9 782281 133202

EDITIONS

LE MONITEUR