

**Conseil d'État****N° 465921****ECLI:FR:CECHR:2023:465921.20231004**

Inédit au recueil Lebon

**6ème - 5ème chambres réunies**

M. Rémy Schwartz, président  
Mme Rozen Noguellou, rapporteur  
M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

**Lecture du mercredi 4 octobre 2023**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

I - Sous le n° 465921, par une requête, un nouveau mémoire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 19 juillet 2022, 29 janvier, 12 février et 31 mai 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France nature environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets ainsi que la décision de rejet née du silence gardé sur son recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) d'enjoindre au gouvernement d'intégrer en droit interne un mécanisme efficient de " clause filet " dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision, en assortissant cette injonction d'une astreinte de 30 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II - Sous le n° 467653, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 septembre 2022 et 22 mars 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des promoteurs immobiliers, la Fédération française du bâtiment (pôle habitat) et l'Union nationale des aménageurs demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 ainsi que la décision de rejet née du silence gardé sur leur recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 ;
- les arrêts C-230/00 du 14 juin 2001, C-75/08 du 30 avril 2009 et C-474/10 du 20 octobre 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- la décision n° 425424 du 15 avril 2021 du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du paragraphe 1er de l'article 2 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : " 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. Ces projets sont définis à l'article 4. / (...) ". En vertu du paragraphe 1er de son article 4, les projets énumérés à son annexe I sont soumis à une évaluation systématique, sous réserve des exemptions exceptionnelles prévues au paragraphe 4 de son article 2, et, sous la même réserve, le paragraphe 2 du même article 4 dispose que " pour les projets énumérés à l'annexe II, les Etats membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les Etats membres procèdent à cette détermination : / a) sur la base d'un examen cas par cas ; / ou / b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre ". Par ailleurs, aux termes du paragraphe 1er de l'article 6 de la même directive : " Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation (...). À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou cas par cas. (...) ". Enfin, aux termes de son article 9 bis, créé par la directive modificative du 16 avril 2014 : " Les États membres veillent à ce que l'autorité ou 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. / Lorsque l'autorité compétente est aussi le maître d'ouvrage, les États membres appliquent au minimum, dans leur organisation des compétences administratives, une séparation appropriée entre les fonctions en conflit lors de l'accomplissement des missions résultant de la présente directive ".

2. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce et pris notamment pour la transposition des articles 2, 4, 6 et 9 bis de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 précitée : " II. - 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. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/ UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. / Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet. / (...) IV. - Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale. / Toutefois, lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles L. 181-1, L. 512-7, L. 555-1 et L. 593-7, le maître d'ouvrage saisit de ce dossier l'autorité mentionnée à l'article L. 171-8. Cette autorité détermine si cette modification ou cette extension doit être soumise à évaluation environnementale. / (...) V bis.- L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. A cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage. Les conditions de mise en oeuvre de la présente disposition sont précisées par décret en Conseil d'Etat. " Aux termes de l'article L. 122-3 du même code : " I. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente section. / II. - Il fixe notamment : / 1° Les catégories de projets qui, en fonction des critères et des seuils déterminés en application de l'article L. 122-1 et, le cas échéant après un examen au cas par cas, font l'objet d'une évaluation environnementale ; (...). " Le premier alinéa du I de l'article R. 122-2 du même code dispose que : " I. - Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. "

3. Par une décision du 15 avril 2021, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, notamment, d'une part, annulé le décret du 4 juin 2018 modifiant les catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale en tant qu'il exclut certains projets de toute évaluation environnementale sur le seul critère de leur dimension, sans comporter de dispositions permettant qu'un projet, mentionné à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine, en raison d'autres caractéristiques telles que leur localisation, puisse être soumis à une évaluation environnementale. Il a, d'autre part, enjoint au Premier ministre de prendre, dans un délai de neuf mois à compter de la notification de sa décision, les dispositions permettant qu'un projet susceptible d'avoir une telle incidence en raison d'autres caractéristiques que sa dimension, notamment sa localisation, puisse être soumis à une évaluation environnementale.

4. L'association France nature environnement, d'une part, et l'Union sociale pour l'habitat et autres, d'autre part, demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets qui a modifié les dispositions du code de l'environnement, du code forestier, du code général de la propriété des personnes publiques ainsi que du code de l'urbanisme, notamment afin d'exécuter cette injonction. Ces deux requêtes sont dirigées

contre le même acte, il y a donc lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

5. Aux termes de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué : " I. - L'autorité compétente soumet à l'examen au cas par cas prévu au IV de l'article L. 122-1 tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1. / II. - L'autorité compétente pour la première demande d'autorisation ou déclaration déposée relative au projet informe le maître d'ouvrage de sa décision motivée de soumettre le projet à examen au cas par cas, au plus tard quinze jours à compter du dépôt du dossier de cette demande ou déclaration. Le maître d'ouvrage saisit l'autorité en charge de l'examen au cas par cas dans les conditions prévues aux articles R. 122-3 et R. 122-3-1. / III. - Le maître d'ouvrage peut, de sa propre initiative, saisir l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dans les conditions prévues aux articles R. 122-3 et R. 122-3-1, de tout projet situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2. " Ces dispositions ont pour objet, afin de satisfaire aux exigences de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 précitée, de permettre, par l'instauration d'un dispositif dit de " clause-filet ", que des projets, qui ne relèvent ni d'une évaluation environnementale de façon systématique, ni d'un examen au cas par cas en vertu des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et de l'annexe à ce dernier article, soient néanmoins soumis à un examen au cas par cas s'ils apparaissent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction de l'association France nature environnement :

En ce qui concerne le cadre du dispositif de " clause-filet " prévu à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué :

6. En premier lieu, aux termes du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : " Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime déclaratif, il est autorisé par une décision de l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration, qui contient les éléments mentionnés au I ". Par ailleurs, aux termes de l'article R. 512-48 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret attaqué, relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration : " Quinze jours après la délivrance de la preuve de dépôt, le déclarant peut mettre en service et exploiter l'installation, sauf si le préfet soumet l'installation à un examen au cas par cas en application des dispositions de l'article R. 122-2-1. Dans ce cas, la mise en service ne peut intervenir qu'après soit une décision de ne pas prescrire d'évaluation environnementale prise en application du IV de l'article R. 122-3-1, soit une autorisation lorsque la décision prise en application de ces mêmes dispositions prescrit la réalisation d'une évaluation environnementale. Dans tous les cas, le déclarant transmet au préfet la décision rendue par l'autorité chargée de l'examen au cas par cas. "

7. D'une part, contrairement à ce que soutient l'association requérante, il résulte des termes des dispositions de l'article R. 512-48 du code de l'environnement que ces dernières ont pour objet de permettre au préfet, à l'occasion du dépôt d'une première déclaration relative à une installation classée pour l'environnement, de mettre en oeuvre, le cas échéant, le dispositif de " clause-filet " prévu à l'article R. 122-2-1, afin qu'un projet soumis à déclaration qui lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 du même code, soit soumis à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas afin qu'elle détermine s'il doit être soumis ou non à évaluation environnementale, quand bien même il relèverait d'une catégorie qui ne serait pas mentionnée à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. D'autre part, l'association requérante n'apporte pas d'éléments de nature à établir que la liste des projets figurant en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement omettrait certaines catégories de projets qui auraient dû y figurer, notamment s'agissant des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire (rubrique 30) ou des premiers boisements et déboisements en vue de la reconversion des sols (rubrique 47).

8. En deuxième lieu, en vertu des dispositions du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : " III.- Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. " En prévoyant, aux termes du II de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué, qu'il appartient à l'autorité compétente pour la première demande d'autorisation ou déclaration déposée relative à un projet de mettre en oeuvre, le cas échéant, le dispositif de " clause-filet ", le pouvoir réglementaire s'est borné à tirer les conséquences des dispositions du III de l'article L. 122-1-1 du même code. Par ailleurs, les dispositions du I de l'article R. 122-2-1 prévoient expressément, contrairement à ce qui est soutenu par l'association requérante, que le dispositif est également applicable en cas de modification ou d'extension d'un projet.

9. En troisième lieu, en prévoyant au III de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué, que le maître d'ouvrage peut, de sa propre initiative, saisir l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dans les conditions prévues aux articles R. 122-3 et R. 122-3-1 du même code, de tout projet situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 du même code, le pouvoir réglementaire s'est borné à ouvrir une faculté au maître d'ouvrage afin, notamment, de lui permettre d'anticiper une éventuelle saisine de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas par l'autorité compétente pour examiner sa demande d'autorisation ou sa déclaration et de disposer, le cas échéant, dès le dépôt de sa demande d'autorisation ou sa déclaration, d'une décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas de ne pas prescrire d'évaluation environnementale prise en application du IV de l'article R. 122-3-1. Ces dispositions n'ont en revanche ni pour objet, ni pour effet de dispenser l'autorité compétente de l'obligation qui pèse sur elle, en vertu des dispositions du I du même article R. 122-2-1, de s'interroger sur les éventuelles incidences notables d'un projet

sur l'environnement ou la santé humaine et de soumettre à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir de telles incidences notables.

10. En quatrième lieu, aux termes du dernier alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : " Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale ne relève d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration, il est autorisé par le préfet par une décision qui contient les éléments mentionnés au I. " Par ailleurs, aux termes de l'article L. 181-1 du même code : " L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : / (...) Elle est également applicable aux projets mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 lorsque l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation est le préfet, ainsi qu'aux projets mentionnés au troisième alinéa de ce II. / (...) ".

11. Il résulte de ces dispositions qu'elles ont pour objet de soumettre, de façon supplétive, à l'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement les projets qui, bien que ne relevant d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration en droit interne ont néanmoins fait l'objet d'une évaluation environnementale, en raison de leurs incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Le décret attaqué prévoit que l'autorité compétente doit soumettre à examen au cas par cas tout projet situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 du même code susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine dont elle est la première saisie, dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, ce qui couvre les autorisations visées au dernier alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement précité. Par suite, le moyen tiré de ce que le dispositif de la " clause-filet " ne jouerait pas pour ces autorisations manque en fait et doit être écarté.

12. Il résulte de ce qui a été dit aux points 6 à 11 que le moyen tiré de ce que le champ d'application du dispositif de " clause-filet " définit au I de cet article R. 122-1 méconnaîtrait les dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-1-1 du code de l'environnement, ou l'autorité de la chose jugée par la décision du 15 avril 2021 du Conseil d'Etat statuant au contentieux, doit être écarté.

En ce qui concerne le principe de clarté et d'intelligibilité de la norme :

13. Ainsi que le fait valoir l'association requérante, les dispositions du décret attaqué conduisent à ce qu'une étape supplémentaire d'examen soit mise en oeuvre par l'autorité compétente, en amont d'un éventuel examen au cas par cas voire d'une évaluation environnementale, afin d'apprécier si un projet, qui bien que ne relevant ni d'une telle évaluation de façon systématique, ni d'un examen au cas par cas en vertu des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et de l'annexe à ce dernier article, est néanmoins susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Elles conduisent également à ce que la mise en oeuvre de cette " clause-filet " relève de différentes autorités compétentes pour statuer en premier lieu sur un projet, y compris en cas d'extension ou de modification de ce dernier. Les dispositions litigieuses ne comportent aucune ambiguïté en ce qui concerne l'identification de cette autorité compétente ou la teneur du contrôle auquel elle doit se livrer. Par ailleurs, la circonstance que le dispositif ainsi prévu serait d'application complexe, compte-tenu des dispositions par ailleurs applicables à la détermination des projets devant être soumis à évaluation environnementale, n'est pas de nature à affecter la légalité du décret attaqué. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de clarté et d'intelligibilité de la norme par les dispositions du décret attaqué ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le principe d'impartialité et la prévention des situations donnant lieu à un conflit d'intérêts :

14. Il résulte des dispositions de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 citée au point 1 que les projets qu'elle définit, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, sont soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement, le cas échéant sur la base d'un examen au cas par cas. Ces dispositions visent également à garantir qu'une autorité disposant d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur les informations fournies par l'auteur de la demande d'autorisation, en particulier l'évaluation environnementale, et sur la demande d'autorisation, avant que l'autorité compétente se prononce sur la demande. A cet égard, il résulte des dispositions de son article 9 bis ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à 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, sur ce point, présente une finalité identique à la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, que toute autorité accomplissant des missions résultant de la directive doit les mener à bien de façon objective et ne pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts.

15. Lorsqu'un projet ne relève ni d'une évaluation environnementale de façon systématique, ni d'un examen au cas par cas au regard des critères énumérés à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, et est à ce titre présumé ne pas avoir d'incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine, l'autorité compétente peut apprécier si ce projet apparaît néanmoins susceptible d'avoir de telles incidences justifiant la mise en oeuvre d'un examen au cas par cas. Dans une telle hypothèse, l'autorité compétente, qui exerce une fonction distincte de celles confiées à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, ne dispose pas d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement et ne saurait donc être regardée comme accomplissant une mission résultant de la directive au sens de l'article 9 bis cité au point 1. Contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions de la directive, non plus qu'aucun principe ne font obstacle au mécanisme retenu par le décret attaqué, dans lequel l'autorité se livrant à cet examen peut être celle qui est par ailleurs

chargée de l'élaboration du projet ou de sa maîtrise d'ouvrage. Il en résulte que le moyen tiré de ce que les dispositions du décret attaqué méconnaîtraient les exigences découlant de l'article 9 bis de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ou, en tout état de cause, le principe d'impartialité, faute de prévoir une telle interdiction, doit être écarté.

En ce qui concerne la motivation de la décision de ne pas soumettre un projet à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas :

16. Il résulte des dispositions de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué, que l'autorité compétente saisie en premier lieu d'un projet situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 du même code dispose d'un délai de quinze jours à compter du dépôt du dossier de demande d'autorisation ou de la déclaration pour mettre en oeuvre, le cas échéant, le dispositif de " clause-filet " en soumettant ce projet à l'examen au cas par cas. Si dans l'hypothèse où elle décide de soumettre le projet à examen au cas par cas, elle doit en informer le maître d'ouvrage par une décision motivée, la décision de ne pas soumettre le projet à examen au cas par cas n'est en revanche soumise à aucun formalisme particulier. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 15, l'autorité compétente chargée de mettre en oeuvre le dispositif de " clause-filet " exerce une fonction distincte de celles confiées à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, et ne saurait à ce titre être regardée comme accomplissant une mission résultant de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, de sorte que sa décision de ne pas soumettre un projet à examen au cas par cas ne peut être assimilée à une décision concluant qu'il n'est pas nécessaire de soumettre un projet à évaluation environnementale au terme de l'examen au cas par cas. Il suit de là que le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait les exigences de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, faute de prévoir que la décision de ne pas soumettre le projet à l'autorité en charge de l'examen au cas par cas doit être motivée, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le principe de participation du public :

17. Il résulte des dispositions de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué, que ne sont concernés par ce dispositif que des projets situés en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 du même code et, à ce titre, présumés ne pas avoir d'incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Par suite, l'association requérante ne peut utilement soutenir, que faute de prévoir systématiquement une information à destination du public de l'existence d'une demande d'autorisation d'un projet ou d'une déclaration auprès de l'autorité compétente, les dispositions du décret attaqué méconnaîtraient le principe de participation du public qui, en vertu du 5° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, n'a vocation à s'appliquer qu'à l'égard des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Par ailleurs, l'association requérante ne saurait utilement se prévaloir des dispositions précitées du code de l'environnement, concernant les modalités du principe de participation du public, pour soutenir que le décret aurait illégalement omis de prévoir que des tiers, les associations de protection de l'environnement, pourraient former une demande de mise en oeuvre du dispositif de " clause-filet " auprès de l'autorité compétente.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'association France nature environnement n'est pas fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque. Par suite, ses conclusions aux fins d'injonction assorties d'une demande d'astreinte ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'Union sociale pour l'habitat et autres :

En ce qui concerne le principe de clarté et d'intelligibilité de la norme et le principe de sécurité juridique :

19. En premier lieu, en vertu des dispositions de l'article R\*. 423-19 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et des déclarations préalables court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet. Aux termes de l'article R\*. 423-38 du même code : " Lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées en application du présent livre, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. " Aux termes de l'article R\*. 423-39 du même code : " L'envoi prévu à l'article R. 423-38 précise : / a) Que les pièces manquantes doivent être adressées à la mairie dans le délai de trois mois à compter de sa réception ; / b) Qu'à défaut de production de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet en cas de demande de permis ou d'une décision tacite d'opposition en cas de déclaration ; c) Que le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes par la mairie. "

20. Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué, cité au point 5, que la décision de l'autorité compétente de soumettre un projet à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, au titre de la " clause-filet ", impose de suspendre l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'attente que le dossier du pétitionnaire soit complété, soit par la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas de ne pas prescrire d'évaluation environnementale, soit par l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Dans une telle hypothèse de mise en oeuvre de la " clause-filet ", il appartient donc à l'autorité compétente, d'une part, d'informer le maître d'ouvrage, en application du II de l'article R. 122-2-1, de sa décision motivée de soumettre le projet à examen au cas par cas, au plus tard quinze jours à compter du dépôt du dossier de demande ou de la déclaration, et, d'autre part, de procéder à l'envoi prévu à l'article R\*. 423-38 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction ne commençant à courir qu'à compter de la réception des pièces en cause.

21. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement : " I.- Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, le maître d'ouvrage décrit les caractéristiques de l'ensemble du projet, y compris les éventuels travaux de démolition, les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine ainsi que, le cas échéant, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire ses probables effets négatifs notables. Il mentionne, le cas échéant, les termes des plans ou programmes pertinents relatifs aux mesures et caractéristiques des projets susceptibles d'être retenues ou mises en oeuvre pour éviter ou réduire les effets négatifs de projets sur l'environnement ou la santé humaine. / II.- Ces informations sont renseignées dans un formulaire, adressé par le maître d'ouvrage par voie électronique ou par pli recommandé à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui en accuse réception. A compter de la réception de ce formulaire, cette autorité dispose d'un délai de quinze jours pour demander au maître d'ouvrage de le compléter. A défaut d'une telle demande, le formulaire est réputé complet à l'expiration de ce même délai. / (...) IV.- L'autorité chargée de l'examen au cas par cas apprécie, dans un délai de trente-cinq jours à compter de la date de réception du formulaire complet, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine sont notables au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe du présent article. Le cas échéant, elle tient compte des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables. / (...) L'absence de réponse dans le délai mentionné au premier alinéa du présent IV vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale. "

22. D'autre part, aux termes de l'article R. 423-37-3 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'il apparaît que le 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. " Par ailleurs, aux termes de l'article R\*. 423-44 : " Lorsque le délai d'instruction fait l'objet d'une suspension en application de l'article R. 423-37-3, cette suspension est notifiée au demandeur. La date de notification constitue le point de départ de la suspension du délai d'instruction. Le délai d'instruction recommence à courir dès la réception par l'autorité compétente du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ou, le cas échéant, de la synthèse des observations du public. "

23. Il résulte de la combinaison de ces dispositions avec celles de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, ainsi que de ce qui a été dit au point 20, que dans l'hypothèse où l'autorité compétente a décidé de soumettre un projet à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, au titre de la " clause-filet ", cette autorité dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de sa saisine par le maître d'ouvrage, par un formulaire complet, pour apprécier si le projet concerné doit ou non être soumis à une évaluation environnementale. Si l'autorité en charge de l'examen au cas par cas décide de ne pas prescrire d'évaluation environnementale, les dispositions de l'article R\*. 423-39 du code de l'urbanisme imposent au maître d'ouvrage d'adresser cette décision à l'autorité compétente dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'envoi mentionné à l'article R\*. 423-38. Si, au contraire, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas décide de prescrire une évaluation environnementale impliquant qu'une étude d'impact soit établie, il appartient également au maître d'ouvrage, en application des dispositions de l'article R\*. 423-39 du code de l'urbanisme, d'adresser cette décision à l'autorité compétente dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'envoi mentionné à l'article R\*. 423-38 du même code, ce qui conduit alors, en application des dispositions de l'article R. 423-37-3 du même code, à ce que le délai d'instruction de sa demande ou de sa déclaration soit 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.

24. Par suite, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions du décret attaqué combinées avec les dispositions existantes du code de l'urbanisme applicables, prévoient de façon claire et dénuée d'ambiguïté les conséquences à tirer de la mise en oeuvre de la " clause-filet " par l'autorité compétente sur les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme et déclarations préalables concernées. Il suit de là que 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 oeuvre de la " clause-filet ", doivent être écartés.

En ce qui concerne le principe d'égalité :

25. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

26. Les requérants soutiennent que les dispositions du décret attaqué méconnaissent le principe d'égalité faute de prévoir les mêmes modalités de suspension ou d'interruption des délais d'instruction pour les demandes d'autorisation d'urbanisme et les déclarations préalables relevant du code de l'urbanisme et les demandes d'autorisation et les déclarations relevant d'autres législations, susceptibles de donner lieu à la mise en oeuvre de la " clause-filet " prévue à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué. Toutefois, le principe d'égalité n'impose pas que des demandes relevant de législations différentes soient soumises aux mêmes modalités d'instruction. Par suite, le moyen soulevé ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement :

27. D'une part, aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : " I.- L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières. / La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine. / La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement. / (...) Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime déclaratif, il est autorisé par une décision de l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration, qui contient les éléments mentionnés au I. / (...) ". Par ailleurs, aux termes de l'article L. 123-2 du même code : " I.- Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 à l'exception : / (...) - des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et des déclarations préalables, prévues au livre IV du code de l'urbanisme, portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas prévu au IV de l'article L. 122-1 du présent code. Les dossiers de demande pour ces autorisations d'urbanisme font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L. 123-19 ; / (...) II.- Lorsqu'un projet, plan ou programme mentionné au I est subordonné à une autorisation administrative, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite. / (...) ". D'autre part, aux termes de l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme et aux déclarations préalables : " Lorsque la décision autorise un projet soumis à évaluation environnementale, elle comprend en annexe un document comportant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement " .

28. Par ailleurs, aux termes de l'article R\*. 424-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable en l'espèce : " A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : / a) Décision de non-opposition à la déclaration préalable : " .

29. Il résulte des dispositions des articles L. 122-1-1 et L. 123-2 du code de l'environnement et L. 424-4 du code de l'urbanisme précitées que lorsqu'une déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme est soumise à évaluation environnementale à la suite d'une décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, saisie par l'autorité compétente pour statuer sur cette déclaration dans le cadre de la mise en oeuvre de la " clause-filet ", la décision de non-opposition à cette déclaration ne peut être qu'explicite.

30. Toutefois, il résulte des dispositions de l'article R\*. 424-1 du code de l'urbanisme, auxquelles les dispositions du décret attaqué n'ont pas apporté de modification, ni de dérogation, que le silence gardé par l'autorité compétente au terme du délai d'instruction sur une déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme vaut décision tacite de non-opposition à cette déclaration. Or, faute de prévoir une exception à ces dispositions, dans l'hypothèse où l'autorité compétente pour statuer sur une déclaration préalable a décidé, en application de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, de soumettre cette déclaration à un examen au cas par cas et que l'autorité chargée de cet examen a estimé qu'elle devait donner lieu à une évaluation environnementale, le pouvoir réglementaire a méconnu les dispositions des articles L. 122-1-1 et L. 123-2 du code de l'environnement et de l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme qui imposent que toute décision conduisant à autoriser un projet soumis à évaluation environnementale soit expresse et comporte les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1.

31. Il résulte de tout ce qui précède que les requérantes sont fondées à demander l'annulation du décret attaqué uniquement en tant qu'il ne prévoit pas d'exception aux dispositions de l'article R\*. 424-1 du code de l'urbanisme dans l'hypothèse où une déclaration préalable a fait l'objet d'une évaluation environnementale, à la suite de la mise en oeuvre de la " clause-filet " prévue au I de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Dans le cadre de la requête n° 465921, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat dès lors qu'elle n'est pas la partie perdante dans cette instance. En revanche, dans le cadre de la requête n° 467653, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'Union sociale pour l'habitat et autres au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : La requête n° 465921 de l'association France nature environnement est rejetée.

Article 2 : L'article 8 du décret du 25 mars 2022 est annulé uniquement en tant qu'il ne prévoit pas d'exception aux dispositions de l'article R\*. 424-1 du code de l'urbanisme dans l'hypothèse où une déclaration préalable a fait l'objet d'une évaluation environnementale à la suite de la mise en oeuvre de la " clause-filet " prévue au I de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de son article 1er.

Article 3 : L'Etat versera à l'Union sociale pour l'habitat et autres une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 467653 de l'Union sociale pour l'habitat et autres est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association France nature environnement, à l'Union sociale pour l'habitat, première requérante dénommée dans la requête n° 467653, à la Première ministre et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 septembre 2023 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat et Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 4 octobre 2023.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :

Signé : Mme Rozen Noguellou

La secrétaire :

Signé : Mme Valérie Peyrisse

---