

**N° 496923**

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE A  
TOUS et autres**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. David Gaudillère**  
Rapporteur

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

**Mme Mailys Lange**  
Rapporteuse publique

---

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 22 octobre 2025  
Décision du 21 novembre 2025

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 août 2024 et 25 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Notre affaire à tous, Les Amis de la terre, Terres de luttés et l'association de concertation et de proposition pour l'aménagement et les transports demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Gaudillère, conseiller d'Etat,

- les conclusions de Mme Mailys Lange, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a fixé à son article 191 « *l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050* ». En outre, l'article 194 de cette loi a prévu, pour la première tranche de dix années suivant sa promulgation, c'est-à-dire pour la période comprise entre 2021 et 2031, un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par comparaison avec la consommation de tels espaces observée au cours de la décennie précédente. Ces objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doivent, aux termes de cet article 194, être intégrés au plus tard le 22 novembre 2024 dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), au plus tard le 22 février 2027 dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT, au plus tard le 22 février 2028 dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales. Si le SCOT modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans ces délais, les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues. Si le PLU ou la carte communale modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans ces délais, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées. Par ailleurs, le 14° du même article 194 prévoit que, dans le cadre de la mise en œuvre de ces objectifs, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première tranche de dix années mentionnée ci-dessus.

2. Par les dispositions combinées des 7° et 8° du III et du III *bis* du même article 194 de la loi du 22 août 2021, le législateur a aménagé un régime spécifique pour la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des « projets d'envergure nationale ou européenne » qui présentent un intérêt général majeur.

3. A cet titre, d'une part, aux termes du 7° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des

élus locaux : « *Peuvent être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne : / a) Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté ministériel en application de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour les infrastructures fluviales, sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'Etat ou de ses opérateurs ; / b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ; / c) Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ; / d) Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'Etat mentionné à l'article L. 5312-1 du code des transports ou pour son compte, dans le cadre de ses missions prévues à l'article L. 5312-2 du même code, et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ; / e) Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ; / f) Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ; / g) Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'Etat ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme ; / h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de l'article 7 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ; / i) Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ».*

4. D'autre part, aux termes du 8° du III du même article, dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux : « *Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme recense les projets dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est prise en compte au niveau national au sens du III bis du présent article, après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence prévue à l'article L. 1111-9-2 du code général des collectivités territoriales. (...) L'arrêté peut être modifié dans les mêmes formes, notamment si un nouveau projet d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur est identifié après la dernière modification ou révision d'un document de planification régionale. La liste de ces projets est rendue publique annuellement ».*

5. En outre, aux termes du III bis du même article, dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux : « *Pour la première tranche de dix années mentionnée au III, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur recensés dans l'arrêté ministériel mentionné au 8° du même III est prise en compte au niveau national et n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme. / En vue d'atteindre l'objectif mentionné à l'article 191, cette consommation est prise en compte dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de*

*développement durable et d'égalité des territoires, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031 en application du 3° du III du présent article. / Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise cette répartition. / En cas de dépassement du forfait mentionné au deuxième alinéa du présent III bis, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ».*

6. L'association Notre affaire à tous et autres demandent au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 31 mai 2024 du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires recensant les projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur, pour lesquels la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est « prise en compte au niveau national » au sens et pour l'application des dispositions précitées du III bis de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

7. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / (...) / II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique (...). / Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues. / (...) / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / (...) / Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. / (...) ».

8. Le défaut de publication de la synthèse des observations du public ainsi que des motifs de l'arrêté attaqué, contrairement à ce que prévoient les dispositions précitées de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, est sans incidence sur la légalité de cet arrêté. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

9. Il résulte des dispositions mentionnées aux points 2 à 5 que l'arrêté ministériel mentionné au 8° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le

dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a pour seul objet d'établir une liste des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur, en vue de permettre que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de ces projets soit comptabilisée au niveau national dans le cadre d'un forfait mutualisé et non au titre des objectifs de réduction de consommation de ces espaces fixés, en application de ce même article 194, par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme.

10. En premier lieu, ni les dispositions précitées du 8° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, ni aucune autre disposition législative n'imposaient au pouvoir réglementaire de mentionner, dans l'arrêté recensant les projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur, la superficie prévisionnelle de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de chacun de ces projets. Si les associations requérantes invoquent une disposition du III *bis* de cet article 194, qui prévoit qu'« *un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise cette répartition* », cette disposition renvoie à la répartition du forfait national de 10 000 hectares mutualisés, prévu par ce même III *bis*, entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. Par suite, le moyen tiré de ce que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires aurait méconnu l'étendue de sa compétence en ne précisant pas, dans l'arrêté attaqué, la superficie prévisionnelle de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de chacun des projets recensés ne peut qu'être écarté.

11. En second lieu, si les dispositions du III *bis* de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 prévoient que la consommation des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur est prise en compte dans le cadre d'un forfait de 12 500 hectares pour l'ensemble du territoire national, dont 10 000 hectares sont mutualisés, ainsi qu'il a été dit, entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ces dispositions prévoient également qu'en cas de dépassement de ce forfait, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Il en résulte que les dispositions législatives applicables n'impliquent pas que les superficies consommées par l'ensemble des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur recensés dans les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ne puissent pas dépasser le forfait national de 10 000 hectares, mais régissent uniquement les modalités de décompte d'un tel dépassement de ce forfait. Par suite et en tout état de cause, les associations requérantes ne peuvent utilement se prévaloir de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait l'article 194 de la loi du 22 août 2021 au motif que la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets qui y sont recensés excéderait, compte tenu d'une sous-estimation alléguée notamment quant à deux d'entre eux, le forfait national de 10 000 hectares prévu par la loi.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté qu'elles attaquent.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font alors obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association Notre affaire à tous et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée aux associations Notre affaire à tous, Les Amis de la terre, Terres de luttes, à l'association de concertation et de proposition pour l'aménagement et les transports et à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 octobre 2025 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoyneck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et M. David Gaudillère, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 21 novembre 2025.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. David Gaudillère

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain