

Réforme de l'évaluation environnementale des projets : le casse-tête des projets urbains

Laura Ceccarelli-Le Guen
Avocate associée, DS Avocats



La récente réforme des évaluations environnementales ¹, entrée en vigueur à des dates successives et au plus tard le 16 mai 2017 ², impacte de façon très notable les projets urbains, à chaque étape de leur mise en œuvre.

Ces dispositions ont été explicitées dans un « *Guide de lecture de la nomenclature des études d'impact (R. 122-2)* » publié en février 2017 par le Ministère de l'environnement et un « *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* » publié en août 2017 par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Le processus d'évaluation environnementale ³ implique, lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de réaliser une étude d'impact dès sa conception, de la soumettre pour avis à l'autorité environnementale ⁴ ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés, puis de consulter le public dans le cadre d'une procédure de participation par voie électronique ou d'enquête publique, afin de permettre à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, de prendre une décision motivée, qui prescrira notamment les mesures pour éviter / réduire / compenser (ERC) à la charge du ou des maîtres d'ouvrage.

Sous l'empire des textes antérieurs, l'évaluation environnementale devait fréquemment être réalisée au titre d'une « procédure », c'est-à-dire lorsque les projets donnaient lieu à une demande d'autorisation administrative donnée.

Mais la réforme privilégie désormais une entrée par « projet », les seuils de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement étant déterminés en fonction de la nature, des dimensions et de la localisation « [...] de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » ⁵.

En outre, ce projet « doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de frac-

tionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité » ⁶.

Ainsi, les incidences d'un projet sur l'environnement doivent être appréciées de façon globale, ce qui a une conséquence importante tant au regard du contenu que du champ d'application de l'évaluation environnementale.

En effet, en fonction des travaux, aménagements et constructions considérés comme appartenant à un même projet, ce dernier pourra être soumis à évaluation environnementale systématique ou à une procédure de cas par cas, voire totalement exclu du champ d'application de l'évaluation environnementale.

Toutefois, pour les projets urbains réalisés dans le cadre d'une procédure (ZAC, permis d'aménager, permis de construire valant division...) ou hors procédure (par le biais de plusieurs autorisations d'urbanisme délivrées de façon concomitante ou successive, à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage) la mise en œuvre de ces dispositions est susceptible de soulever de réelles difficultés d'application.

1. COMMENT DÉFINIR LE « PROJET » SOUMIS À ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

a. La définition du « projet », de son périmètre et de ses composantes est une étape préalable indispensable, qui doit intervenir le plus en amont possible, puisque c'est l'impact du « projet » sur l'environnement qu'il convient d'évaluer dès lors qu'il est susceptible d'être notable.

Le « *Guide d'interprétation de la réforme* » d'août 2017 donne des précisions sur ce que recouvre cette notion clé de « projet » ⁷. Il précise notamment que : « *Le projet doit donc être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi.*

Il s'agit des travaux, installations, ouvrages

ou autres interventions, qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés. »

Autrement dit, doivent être inclus au sein du « projet », tous les travaux intervenant en phase de travaux ou de fonctionnement, nécessaires à sa bonne réalisation (défrichage, démolition, desserte, construction...) et intrinsèquement liés entre eux pour atteindre ses objectifs (économiques, sociaux, techniques, financiers...).

Ainsi délimités, le projet et l'ensemble de ses composantes doivent être globalement évalués au sein d'une seule étude d'impact.

Ce « projet » peut être réalisé en une ou plusieurs phases, dans le cadre d'une procédure ou hors procédure, nécessiter une seule ou de multiples autorisations, délivrées à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage.

Cette nouvelle approche implique qu'en présence d'une multiplicité d'opérations intrinsèquement liées entre elles en vue d'atteindre des objectifs communs, mais entreprises par plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers réalisent ensemble une étude d'impact évaluant l'intégralité des incidences du projet sur l'environnement.

Dans certains cas, le rapport de nécessité entre opérations est évident (en présence d'ensembles fonctionnellement indivisibles, par exemple), mais dans d'autres cas, la singularité des liens plus ou moins forts entre opérations peut conduire à une incertitude.

Dans cette hypothèse, il convient d'appliquer le faisceau d'indices issu de la jurisprudence communautaire ⁸ et repris par le « *Guide d'interprétation* », en s'interrogeant si ces travaux, aménagements et constructions présentent :

- une proximité géographique ou temporelle ;
- des interactions et des similitudes ;
- un lien dans leur nature et leur objet.

L'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (AE CGEDD) suit un raisonnement proche puisqu'elle considère que la définition du « projet » nécessite de regarder

les liens fonctionnels et les interférences et impacts cumulés éventuels des différents aménagements entre eux⁹, ou encore, qu'elle implique « *l'analyse conjointe des liens fonctionnels et des objectifs des opérations qui potentiellement le constituent. Un tel choix a vocation à être également justifié au regard des interactions entre ces différents aménagements* »¹⁰.

En revanche, sont indifférents les critères qui ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement tels que la qualité et l'identité du ou des maîtres d'ouvrage, les limites territoriales, la propriété foncière, les règles d'urbanisme applicables...

En outre, seuls les travaux, constructions ou aménagement suffisamment définis dans leur « conditions matérielles »¹¹ et modifiant la réalité physique d'un site¹² doivent être pris en considération.

Des opérations très hypothétiques, dont la programmation n'est pas encore connue et dont la réalisation est subordonnée à de nombreuses conditions préalables (maîtrise foncière, évolution des documents d'urbanisme, financement, réalisation d'autres projets...) qui ne sont pas susceptibles d'être réunies avant de nombreuses années, n'ont pas à être prises en compte dans la délimitation du projet, et ce, même si elles s'inscrivent dans une réflexion d'ensemble.

b. Une fois le projet défini dans tous ces éléments, il convient de le confronter aux différentes rubriques de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Concernant les travaux, constructions et opérations d'aménagement, les seuils de soumission à évaluation environnementale, de façon systématique ou après examen au cas par cas, sont fixés à la rubrique 39, qui vise des critères liés à leur surface de plancher et à la superficie de leur terrain d'assiette.

Mais un projet de décret soumis à la consultation du public du 1^{er} au 21 mars 2018 prévoit de modifier cette rubrique, en distinguant :

– d'une part, les travaux, constructions et installations (a) pour lesquels le critère de l'emprise se substitue à celui du terrain d'assiette,

– et, d'autre part, les opérations d'aménagement (b) pour lesquelles le critère de l'emprise constitue une alternative à celui de la surface de plancher.

Un projet urbain peut également être concerné au titre d'autres rubriques¹³, en fonction des éléments qui le compose, telles que la rubrique 6° si le projet prévoit des

infrastructures routières (voies nouvelles, extension de voies existantes, franchissement carrossable), la rubrique 41° s'il prévoit des aires de stationnement ouvertes au public...

En outre, il convient d'avoir une lecture large de ces rubriques, et de ne pas s'en tenir à la stricte lettre du texte, de façon à y intégrer tous les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, comme le rappelle expressément le « *Guide de la nomenclature des études d'impact* »¹⁴.

Si le projet relève à la fois d'une évaluation environnementale de manière systématique et d'un cas par cas, le maître d'ouvrage est dispensé de suivre la procédure de cas par cas. L'étude d'impact traite alors de l'ensemble des incidences du projet, y compris des travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions qui, pris séparément, seraient en dessous du seuil de l'examen au cas par cas¹⁵.

Si le projet relève de plusieurs rubriques, une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet¹⁶.

Quelques exemples de « projet » :

– le projet d'aménagement initié par une collectivité, sur des terrains qu'elle maîtrise en partie, réalisé par un aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement, hors procédure de ZAC, et impliquant le réaménagement de voies publiques, la création d'un franchissement ferroviaire et le déplacement d'une ligne à très haute tension ;

– le projet urbain défini par un propriétaire privé afin de valoriser au mieux son patrimoine immobilier, réalisé par des lotisseurs/constructeurs dans le cadre de plusieurs permis d'aménager et/ou de permis de construire, et comportant des équipements publics réalisés par la commune, et financés dans le cadre d'un projet urbain partenarial.

Mais la notion de « projet » peut se révéler très extensive. Ainsi, l'AE CGEDD a récemment considéré que :

– le projet « Village olympique » comprend la ZAC de l'écoquartier fluvial de l'île Saint-Denis, la nouvelle ZAC à créer sur Saint-Denis/Saint-Ouen, la passerelle de bus ainsi que la construction des murs antibruit et l'enfouissement des lignes à très haute tension jugées nécessaires à l'acceptabilité et au bon fonctionnement du village Olympique. En revanche, l'échangeur autoroutier Pleyel,

dont la réalisation a été décidée sur la base de considérations et d'objectifs divers, parmi lesquels l'amélioration de la desserte du secteur des ZAC, sans toutefois être nécessaire à cette desserte y compris durant la phase des Jeux olympiques, peut être considéré comme un projet distinct. Mais leurs impacts cumulés doivent être analysés¹⁷ ;

– le projet Euro3Lys à Saint-Louis (68) est composé des opérations consistant en l'aménagement de surfaces tertiaires, de commerces, de loisirs, et d'espaces naturels et paysagers ainsi que des opérations permettant d'assurer leur desserte (aménagements routiers et extension du tramway T3) relevant de trois maîtres d'ouvrage publics et d'un maître d'ouvrage privé, dès lors qu'elles sont fonctionnellement liées entre elles et concourent à certains objectifs communs. Leurs incidences environnementales et les mesures ERC doivent donc être pensées globalement. En revanche, ne font pas partie du projet d'autres opérations proches, qui ne sont pas fonctionnellement liées (nouvelle ligne ferroviaire et opérations d'aménagement l'accompagnant) mais dont les impacts doivent être analysés au titre des leurs effets cumulés avec le projet¹⁸.

Ces deux derniers exemples illustrent bien la difficulté à cerner les limites du projet lorsque plusieurs opérations sont menées sur le même secteur par différents maîtres d'ouvrage. Il appartient à ces derniers de définir le périmètre du projet, en évitant un double écueil : un périmètre trop restreint qui fragiliserait les autorisations à venir, et un périmètre trop large qui alourdirait leur obtention.

c. Comment interpréter la notion de « composante » visée à la rubrique 39 ?

La dernière ligne de la rubrique 39 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement précitée indique que : « *Les composantes d'un projet donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté ne sont pas concernées par la présente rubrique si le projet dont elles font partie fait l'objet d'une étude d'impact ou en a été dispensé à l'issue d'un examen au cas par cas* »¹⁹.

Le projet de décret prévoit de supprimer cette notion, qui soulève de nombreuses interrogations :

– doit-elle se comprendre comme dispensant totalement les composantes d'un projet d'évaluation environnementale ?

Comme l'indique explicitement le « *Guide de la nomenclature* »²⁰, cette dispense doit s'entendre comme l'absence de nécessité de réaliser une nouvelle évaluation environnementale lorsque le projet lui-même a déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale suffisante. En revanche, si certaines incidences n'ont pas encore été évaluées, ou si d'autres ont surgi depuis l'évaluation initiale, alors il est nécessaire d'actualiser cette dernière pour que la « composante » puisse être valablement autorisée ;

– les constructions réalisées à l'intérieur d'une ZAC autorisée avant l'entrée en vigueur de la réforme (et donc ayant une étude d'impact « ancienne formule ») peuvent-elles en bénéficier ?

Lorsque la décision de création de la ZAC est antérieure à l'entrée en vigueur de la réforme, l'administration centrale considère qu'il n'est pas possible de donner une portée rétroactive à la notion de projet et refuse d'appliquer la mesure de simplification mentionnée à la rubrique 39. Dans cette hypothèse, il convient d'apprécier au regard de l'objet du permis de construire s'il relève d'un examen au cas par cas ou bien d'une évaluation environnementale systématique ;

– cette disposition concerne-t-elle tous les projets ou bien uniquement ceux ayant donné lieu à un permis d'aménager, un permis de construire ou une procédure de ZAC ?

Autrement dit, l'exigence d'un permis d'aménager, d'un permis de construire ou d'une ZAC s'applique-t-elle au « projet » ou aux « composantes » ?

La première interprétation conduirait à restreindre le champ de cette disposition aux seuls projets réalisés dans le cadre d'une procédure d'urbanisme ou d'aménagement, ce qui nous paraît contradictoire avec la nouvelle approche par projet.

La seconde interprétation, qui permet d'inclure les projets urbains menés hors procédure dans le cadre de plusieurs autorisations, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une étude d'impact globale, nous semble devoir être retenue.

La suppression de la notion de « composante » devrait avoir peu d'incidence sur les projets urbains, dès lors que les opérations réalisées à l'intérieur d'un projet ayant déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale pourront toujours s'inscrire dans le mécanisme de l'actualisation de l'étude d'impact (2-b ci-dessous).

2. COMMENT IDENTIFIER LA « PREMIÈRE AUTORISATION » DU PROJET ET QUELLES FORMALITÉS ACCOMPLIR ?

La seconde étape consiste à identifier la « première autorisation » du projet, afin de déterminer à quel stade l'étude d'impact doit être réalisée, ainsi que le ou les maîtres d'ouvrage qui seront responsables de son élaboration et de la mise en œuvre des mesures ERC prescrites par l'autorité compétente.

a. L'autorisation est définie comme « *la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet* »²¹.

Elle doit être motivée²² au regard des incidences notables du projet sur l'environnement, préciser les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables ; et enfin, fixer les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

Lorsque le projet est déjà soumis à une procédure d'autorisation, la décision administrative doit désormais être complétée pour remplir cette obligation. C'est le cas notamment des autorisations d'urbanisme qui doivent comporter en annexe la motivation prévue²³.

Lorsqu'un projet relève d'un régime déclaratif, il est autorisé par une décision de l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration dans un délai de 9 mois. Si la déclaration relève de la compétence du préfet, il doit délivrer une autorisation environnementale²⁴.

Lorsqu'un projet ne relève d'aucun régime d'autorisation ni de déclaration, le maître d'ouvrage doit solliciter une autorisation environnementale délivrée par le Préfet dans un délai de 9 mois²⁵.

Dans l'esprit des rédacteurs de l'ordonnance et du « *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* », cette « *autorisation supplétive* » n'est censée s'appliquer que dans des cas assez résiduels²⁶, pour des projets qui ne font l'objet d'aucune autorisation motivée.

b. En présence d'un projet devant faire l'objet de plusieurs autorisations, l'ensemble des incidences sur l'environnement du projet doivent être appréciées lors de la délivrance de la première autorisation²⁷.

Toutefois, lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complè-

tement identifiées ou appréciées avant l'octroi de cette première autorisation, le(s) maître(s) d'ouvrage doi(ven)t, à l'occasion de chaque nouvelle demande d'autorisation pour une opération au sein d'un même projet, actualiser l'étude d'impact en procédant à une réévaluation des incidences environnementales, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée mais en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. L'ensemble des incidences notables du projet sur l'environnement doivent être évaluées « *au plus tard lors de la dernière autorisation* », après laquelle l'ensemble des mesures ERC doivent avoir été imposées.

En cas de doute, il est possible de consulter pour avis l'autorité environnementale qui a un mois pour se prononcer.

Selon l'AE CGEDD, l'actualisation est nécessaire en cas de précisions apportées au projet, d'évolutions du projet, de son environnement ou de son contexte (évolution du milieu naturel, approbation d'un nouveau projet adjacent...), ou encore d'apport d'études complémentaires qu'il était impossible de réaliser pour l'octroi de la première autorisation. Il convient également de prendre en compte les recommandations émises précédemment par l'autorité environnementale, dans ses différents avis rendus sur l'étude d'impact²⁸.

Si une actualisation est nécessaire, l'étude d'impact actualisée doit être de nouveau soumise pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés, puis soumise à la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique, sauf si des dispositions particulières en disposent autrement (par exemple en matière d'autorisation environnementale ou de déclaration d'utilité publique).

Puis l'autorité compétente délivrera l'autorisation motivée, fixant, s'il y a lieu, les mesures ERC à la charge du pétitionnaire ainsi que les mesures de suivi afférentes.

Si aucune actualisation n'est nécessaire, les autorisations ultérieures pourront être délivrées sans suivre ce processus.

Le « *Guide d'interprétation de la réforme* » classe au sein de cette catégorie de projets, « les aménagements urbains », « *qui font, par exemple pour les ZAC, l'objet d'un dossier de création puis de réalisation de ZAC et d'autorisation environnementale et/ou d'autorisations d'urbanisme* »²⁹.

c. La mise en œuvre de ces principes nécessite d'identifier ce qui constitue l'autorisation du projet, et plus particulièrement la « première autorisation » de celui-ci en cas d'autorisations successives.

La notion d'autorisation est particulièrement souple, et de très nombreuses décisions administratives peuvent en tenir lieu.

La directive EIE n'est pas formaliste sur la notion « d'autorisation » : sa seule exigence est que le stade de la procédure à laquelle l'évaluation environnementale est effectuée et le véhicule décisionnel qui la porte puissent remplir les objectifs de la directive³⁰, à savoir :

– permettre au maître d'ouvrage de disposer d'une évaluation le plus en amont du projet et selon des informations suffisamment fiables, considérant les éléments environnementaux susceptibles d'être affectés et les méthodes d'évaluation existantes ;

– permettre à l'autorité compétente de se prononcer sur les conséquences environnementales du projet et de prescrire des mesures pour éviter, prévenir, réduire, compenser les incidences notables du projet sur l'environnement.

Cette obligation d'évaluation le plus en amont du projet est notamment rappelée dans la jurisprudence communautaire relative aux « procédures par étapes », selon laquelle lorsqu'un droit national prévoit une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, avec une « décision principale » puis des « décisions d'exécution », c'est au stade de la décision principale qu'il convient d'évaluer les incidences du projet sur l'environnement³¹.

L'évaluation environnementale doit en effet être un outil de conception du projet, et ne doit donc pas être réalisée à une étape où le projet aurait déjà été intégralement défini dans ses éléments constitutifs, sans que ses incidences sur l'environnement n'aient été correctement évaluées³².

d. Le « Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 » indique que doivent également être considérées comme des « autorisations » au sens de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, outre les autorisations « classiques » (permis de construire, permis d'aménager, autorisations environnementales...), des décisions qui, en droit français, ne sont pas expressément qualifiées comme telles, comme « la déclaration d'utilité publique (DUP), la déclaration de projet (art. L. 126-1 du code de l'environnement) ou une décision de création de ZAC [...] »³³.

Afin de rechercher le véhicule le plus adapté pour porter l'évaluation environnementale initiale, il convient en premier lieu de rechercher s'il existe une autorisation ouvrant au moins indirectement le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet, dont le périmètre coïncide avec celui du projet, et susceptible d'intervenir avant les autres.

Cette autorisation doit intervenir le plus en amont possible, car, comme le rappelle le « Guide d'interprétation de la réforme », « Les travaux indissociables du projet car préalables et indispensables à sa réalisation (terrassements, défrichement, etc.) relèvent, sauf cas particulier, de celui-ci et ne peuvent être ni autorisés ni commencés sans que l'étude d'impact n'ait été produite »³⁴.

À défaut, ces travaux seraient irréguliers. La CJUE reconnaît toutefois la possibilité, dans certaines hypothèses, de régulariser ultérieurement la situation en procédant à l'évaluation du projet au moment d'une autorisation ultérieure³⁵.

Ces nouvelles exigences peuvent ainsi conduire à repenser complètement le calendrier des projets, afin de solliciter le plus en amont possible l'autorisation qui portera l'étude d'impact, en étroite coordination entre les différents maîtres d'ouvrage, tout en gardant à l'esprit le principe de proportionnalité qui régit ce document.

Il est possible de distinguer plusieurs hypothèses (non exhaustives) :

– **1^{re} hypothèse** : le projet global est autorisé par une seule décision qui porte sur l'intégralité du périmètre du projet, et qui comprendra l'ensemble des mesures ERC à mettre en œuvre.

Exemples : un permis de construire valant division (PCVD) ; un permis de construire (PC) global sur la totalité de l'unité foncière ; un permis de construire conjoint entre deux maîtres d'ouvrage sur deux unités foncières contiguës...

Dans ce cas, l'étude d'impact est réalisée par le (ou les) pétitionnaire(s) de la demande de permis de construire, et jointe au dossier. L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire l'adressera pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés et organisera la procédure de participation du public (participation par voie électronique si le projet est soumis à évaluation environnementale après un examen au cas par cas ou s'il a fait l'objet d'une concertation facultative en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme – enquête publique dans les autres cas), à l'issue de laquelle le

permis sera délivré. Ce permis comportera en annexe un document comportant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement³⁶.

– **2^e hypothèse** : le projet est réalisé dans le cadre d'une procédure d'aménagement ou d'urbanisme (ZAC, permis d'aménager) donnant lieu à une autorisation délivrée après l'entrée en vigueur de la réforme, qui constituera la « décision principale » portant l'évaluation environnementale sur l'intégralité du périmètre du projet, tandis que dans le cadre de « décisions d'exécution » (permis de construire), l'étude d'impact pourra être actualisée et précisée à l'échelle de chaque opération interne.

Exemples : une décision de création de ZAC ou un permis d'aménager portant sur la totalité du périmètre demandé par le lotisseur, puis des permis de construire demandés par les constructeurs.

Dans ce cas, l'étude d'impact du projet est réalisée par la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération dans le cas d'une ZAC, ou bien par le lotisseur dans le cas d'un permis d'aménager.

L'autorité compétente pour créer la ZAC ou pour délivrer le permis d'aménager l'adressera pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés et organisera la procédure de participation du public (participation par voie électronique pour la décision de création de la ZAC, ainsi que pour le permis d'aménager, si le projet est soumis à évaluation environnementale après un examen au cas par cas ou s'il a fait l'objet d'une concertation facultative en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme – enquête publique dans les autres cas), à l'issue de laquelle la ZAC sera créée ou le permis d'aménager sera délivré.

La décision de création de la ZAC ou le permis d'aménager constitueront la « première autorisation », comprenant les éléments mentionnés à l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement.

Les pétitionnaires des permis de construire situés à l'intérieur de la ZAC ou du lotissement devront ensuite, si certains effets du projet sur l'environnement n'ont pas pu être complètement identifiés ni évalués dans le cadre de l'étude d'impact initiale, actualiser l'étude d'impact à l'occasion de leurs demandes.

En cas de doute, ils pourront demander son avis à l'autorité environnementale qui aura un mois pour se prononcer. Son silence équivaut à une absence d'observation.

L'actualisation devra porter sur le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée (périmètre du permis de construire) et apprécier les incidences à l'échelle globale du projet (échelle de la ZAC ou du permis d'aménager).

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire adressera l'étude d'impact actualisée pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés et organisera la procédure de participation du public (participation par voie électronique si l'autorisation initiale a déjà fait l'objet d'une enquête publique, ou si l'opération objet du permis entre dans les seuils de l'examen au cas par cas, ou s'il a fait l'objet d'une concertation facultative en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme – enquête publique dans les autres cas)³⁷, à l'issue de laquelle le permis de construire sera délivré.

L'autorité compétente fixera, s'il y a lieu, par une nouvelle décision, les mesures ERC propres à l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et à la charge du pétitionnaire ainsi que les mesures de suivi afférentes.

– **3^e hypothèse** : le projet est soumis à plusieurs autorisations au titre de différentes législations.

Exemples : une autorisation environnementale (au titre de la législation sur les installations classées ou sur l'eau)³⁸ ou une autorisation de défrichement ou une déclaration d'utilité publique ou un permis de démolir puis un ou des permis de construire.

L'étude d'impact du projet sera réalisée par le pétitionnaire de la première demande d'autorisation puis sera, si nécessaire, actualisée à chaque autorisation ultérieure par le maître d'ouvrage concerné.

Toutefois, le recours à l'autorisation environnementale comme « première autorisation » nécessite d'être en mesure de constituer assez tôt le dossier, ce qui n'est pas toujours aisé, en particulier lorsque l'autorisation environnementale doit également tenir lieu d'autres autorisations, dérogations ou agréments tels que la dérogation aux mesures de protection de la faune et de la flore sauvages, l'absence d'opposition au titre des sites Natura 2000 ou encore l'autorisation spéciale au titre des sites classés ou en instance de classement³⁹.

Il convient également de rappeler que désormais le porteur de projet peut choisir librement le moment du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme. En cas de délivrance avant l'autorisation environne-

mentale, les autorisations d'urbanisme ne peuvent pas recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation environnementale, sauf permis de démolir en l'absence d'atteinte aux intérêts protégés⁴⁰.

De même, si la première autorisation est le permis de démolir, il sera nécessaire de réaliser l'étude d'impact très en amont et d'organiser l'enquête publique environnementale dès ce stade. L'article L. 123-2 du code de l'environnement ne dispensant d'enquête publique que les demandes de permis de construire et de permis d'aménager soumises à évaluation environnementale après examen au cas par cas, il ne nous semble pas possible d'organiser une simple procédure de participation par voie électronique.

– **4^e hypothèse** : le projet est soumis à déclaration préalable portant sur l'ensemble du périmètre, puis à des permis de construire. Exemples : une déclaration préalable au titre de la législation sur l'eau ou sur les installations classées puis des permis de construire. Cette déclaration préalable déposée avant les permis de construire constitue bien, à notre sens, « la première autorisation » du projet au sens de la directive EIE et de la jurisprudence communautaire dans la mesure où elle vise des travaux ou des interventions modifiant la réalité physique du site⁴¹.

Dans ce cas, il nous semble nécessaire que l'évaluation environnementale soit réalisée à ce stade, dès lors qu'il s'agit de la première étape d'une procédure, visant, à son terme, à autoriser la réalisation d'une activité constitutive d'un projet⁴².

Le préfet, autorité compétente pour délivrer le récépissé de la déclaration, devrait donc, selon nous, indiquer au porteur de projet que ce dernier relève de la procédure d'autorisation environnementale au sens de l'article L. 181-1 du code de l'environnement.

Il convient cependant de souligner que cette analyse, qui se fonde sur la jurisprudence communautaire des procédures « à étapes », et sur la nécessité d'une évaluation environnementale le plus en amont possible du projet, n'a pas été envisagée par le « *Guide d'interprétation de la réforme* », qui considère que le recours à l'autorisation supplétive ne devrait se produire que dans des cas résiduels⁴³.

b. La mise en œuvre de ces principes est plus délicate lorsque le projet n'est pas réalisé dans le cadre d'une procédure d'ensemble portant sur l'intégralité du périmètre, mais dans le cadre de plusieurs autorisations, dont les péri-

mètres ne coïncident pas avec celui du projet.

C'est le cas notamment des projets urbains réalisés hors procédure, dans le cadre de la délivrance de permis d'aménager et/ou de permis de construire concomitants ou successifs, à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage, sur des périmètres plus restreints que celui du projet. Il n'y a alors pas à proprement parler d'autorisation portant sur le projet pris dans son ensemble, mais uniquement une succession d'autorisations portant sur des parties du projet.

Dans cette hypothèse, il convient de s'interroger sur la nécessité de rechercher une autorisation portant sur le projet d'ensemble ou bien sur la possibilité de faire porter à la première autorisation qui sera délivrée sur un périmètre restreint, l'étude d'impact globale et les mesures ERC exigées au titre du projet d'ensemble défini en amont.

Le droit français n'évoque pas cette situation, pas plus que les deux guides de lectures de cette réforme. Il n'existe pas non plus de doctrine sur ce sujet.

La première approche nécessite de trouver le véhicule adapté pour constituer l'autorisation globale du projet.

S'il s'agit d'un projet d'initiative publique, l'autorisation pertinente pourrait être une déclaration de projet prise par la collectivité ayant pris l'initiative du projet.

Cette déclaration de projet devrait être précédée d'une concertation au titre du code de l'urbanisme – si le projet est un projet de renouvellement urbain⁴⁴ ou s'il comporte une opération visée à l'article R. 103-1 dudit code⁴⁵ – ou, à défaut, au titre du code de l'environnement⁴⁶ sur initiative de la collectivité compétente ou bien après exercice du droit d'initiative si le montant des dépenses publiques est supérieur à 5 millions d'euros⁴⁷ et d'une enquête publique environnementale. Elle pourrait intervenir au moment de la délibération par laquelle la collectivité définit son périmètre, son programme, son bilan financier prévisionnel et décide de confier sa réalisation à un aménageur.

S'il s'agit d'un projet privé, la personne à l'initiative du projet pourrait solliciter avant la délivrance des autorisations d'urbanisme, l'autorisation environnementale « supplétive » des dispositions combinées du II de l'article L. 122-1-1 et L. 181-1 du code de l'environnement.

Même si l'autorisation supplétive n'a pas été créée dans cet esprit, elle nous semble constituer un véhicule pertinent pour porter l'étude d'impact en amont des décisions

d'exécution, à l'échelle de tout le projet, et pour fixer les mesures ERC (qui seront ensuite précisées dans le cadre des autorisations successives).

Cette solution implique que la personne privée ayant pris l'initiative du projet d'ensemble réalise l'étude d'impact globale à l'échelle du périmètre du projet (le cas échéant, avec l'aide des autres maîtres d'ouvrage déjà connus) et sollicite la délivrance de l'autorisation environnementale supplétive.

Pour les terrains dont elle n'est pas propriétaire, elle devra joindre un document attestant qu'elle dispose du droit d'y réaliser le projet ou qu'une procédure est en cours ayant pour effet de lui conférer ce droit⁴⁸.

Le préfet enverra l'étude d'impact pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés puis organisera une enquête publique environnementale, à l'issue de laquelle il délivrera l'autorisation environnementale qui fixera les mesures ERC à la charge du pétitionnaire et des autres maîtres d'ouvrage connus à ce stade.

Cette autorisation environnementale pourrait constituer la « première autorisation » du projet, préalable à la délivrance des autorisations d'urbanisme, à l'occasion desquelles l'étude d'impact sera, si nécessaire, actualisée.

Néanmoins, elle présente le désavantage de nécessiter un délai de procédure estimé à neuf mois, et gèle, jusqu'à sa délivrance, l'exécution des permis de construire éventuellement obtenus par les maîtres d'ouvrage du projet. Tous les projets n'auront donc pas des calendriers adaptés à une telle procédure.

Il nous semble également possible de retenir une autre approche, consistant à considérer que le processus de l'évaluation environnementale d'un projet implique surtout que les incidences de ce dernier sur l'environnement soient appréciées le plus en amont et le plus exhaustivement possible, et que l'ensemble des mesures de compensation nécessaires pour pallier les effets négatifs soient adoptées et imposées au(x) maître(s) d'ouvrage au plus tard lors de la délivrance de la dernière autorisation.

Dans cette hypothèse :

Une étude d'impact globale est réalisée conjointement par la personne ayant pris l'initiative de l'opération et par les différents maîtres d'ouvrage identifiés à ce stade, et jointe par le premier pétitionnaire, à sa demande d'autorisation (par exemple, le premier permis de construire déposé par un constructeur ou le premier permis d'aména-

ger déposé sur la zone par un lotisseur ou par une collectivité qui doit réaliser des espaces publics aux abords d'un monument historique⁴⁹).

Cette étude d'impact identifie et apprécie l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement connu à ce stade, et précise les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire, et si possible compenser les effets négatifs notables du projet, ainsi que les modalités de suivi proposées. Elle comporte également une analyse approfondie de l'ensemble des enjeux sur le périmètre propre de cette autorisation.

Elle indique les mesures ERC que le pétitionnaire de la première demande d'autorisation s'engage à mettre en œuvre au titre de son opération, qui sont définies au regard des incidences de cette dernière, tout en tenant compte des mesures ERC nécessaires à l'échelle de l'ensemble du projet, ainsi que les mesures de suivi afférentes.

À cet égard, le « *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* » conseille de « *définir par contrat les obligations qui relèvent de chacun* » des maîtres d'ouvrage du projet, qui peuvent être très nombreux. Même si ces accords entre maîtres d'ouvrage ne sont pas opposables à l'administration, ils permettent de clarifier les responsabilités de chacun tant en phase d'exécution que dans le cadre d'éventuelles actions récursoires à la suite d'un contentieux initié par l'administration.

La répartition et le phasage opérationnel des mesures ERC entre les différents maîtres d'ouvrage doivent être indiqués au sein de l'étude d'impact du projet global, afin de préciser à l'autorité environnementale et l'autorité administrative compétente pour délivrer la « première autorisation » lesquelles doivent être immédiatement prescrites et celles qui seront par la suite précisées, dans le cadre d'actualisations de l'étude d'impact initiale, au sein des autorisations ultérieures. Il est nécessaire que l'ensemble des mesures ERC nécessaires soient prescrites au plus tard au moment de la dernière autorisation.

En pratique, l'AE CGEDD suggère « *aux maîtres d'ouvrage d'inclure dans l'étude d'impact un tableau, à actualiser au fil des procédures, présentant l'ensemble des mesures d'évitement, réduction ou compensation prévues au projet, leur échelle d'analyse (projet ou opération), les différents contributeurs à ces mesures et les coûts supportés par chacun* »⁵⁰.

Si des mesures ERC transversales sont nécessaires, il faut identifier le ou les maîtres d'ouvrage qui en seront responsables vis-à-vis

de l'administration (en fonction du moment le plus pertinent pour les mettre en œuvre), et répartir leur charge financière entre l'ensemble des maîtres d'ouvrage. Si certains maîtres d'ouvrage ne sont pas encore connus, il conviendra de répercuter ces obligations au fur et à mesure de la commercialisation des lots.

Cette étude d'impact globale est transmise pour avis par l'autorité compétente pour délivrer la première autorisation à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et leurs groupements intéressés (à l'échelle du projet).

Une enquête publique ou une procédure de participation par voie électronique (si le projet est soumis à évaluation environnementale après un examen au cas par cas) est organisée portant sur l'ensemble du projet.

À l'issue de cette procédure, l'autorité compétente pour autoriser le projet délivre l'autorisation demandée en précisant les mesures ERC nécessaires à l'échelle du projet ainsi que les modalités de suivi, et en prescrivant au pétitionnaire de la première autorisation celles concernant son périmètre d'opération. En effet, dans la mesure où à cette date il s'agirait de la seule composante autorisée, les mesures ERC sont adaptées aux incidences notables de cette opération sur l'environnement (même si elles ont été conçues en tenant compte des incidences notables de l'ensemble du projet).

À l'occasion des autres autorisations nécessaires, l'étude d'impact est actualisée par les maîtres d'ouvrage successifs, dans le périmètre de leur autorisation, en tenant compte des incidences sur le projet d'ensemble.

Cette actualisation serait nécessaire pour permettre de préciser les incidences sur l'environnement de chaque nouvelle autorisation, ainsi que les mesures ERC à la charge des pétitionnaires.

Les autorisations sont délivrées après mise en œuvre d'une procédure de participation par voie électronique (art. L. 123-19 C. Env.).

L'autorité compétente pour délivrer les autorisations peut ainsi prescrire, au fur et à mesure de chaque autorisation, les mesures ERC propres à chaque pétitionnaire.

Elle doit veiller à ce que l'ensemble des mesures ERC nécessaires, telles qu'identifiées dans l'étude d'impact initiale et les actualisations successives, soient prescrites au plus tard par la dernière autorisation.

Cette démarche nous semble cohérente avec celle proposée par le « *Guide d'interprétation de la réforme* », même si celui-ci n'évoque pas clairement les difficultés liées

à l'absence d'adéquation entre le périmètre de l'étude d'impact et celui de la première autorisation : « *L'étude d'impact associée à la première demande d'autorisation ne doit pas se rapporter à la seule composante concernée. Elle doit dès ce stade, être la plus exhaustive possible sur les autres composantes. Si une composante n'est pas assez avancée, l'étude d'impact doit présenter au moins les informations découlant du croisement de l'état initial et des effets génériques de celui-ci. Les impacts qui n'ont pas pu être évalués le plus en amont possible le sont au plus tard lors de la dernière autorisation, l'étude d'impact étant alors actualisée / complétée dans les conditions prévues par l'article L. 122-1 du code de l'environnement* »⁵¹.

Ou encore :

« *Dès la première autorisation, l'étude d'impact initiale doit évaluer l'ensemble des incidences notables du projet sur l'environnement. Cette première autorisation doit en tirer toutes les conséquences, en particulier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, ainsi que les mesures de suivi, et être conforme au I de l'article L. 122-1-1. Les incidences notables qui n'ont pu être évaluées au moment de la délivrance de cette autorisation doivent l'être au plus tard lors de la dernière autorisation.*

[...]

« *À la fin du processus décisionnel, l'ensemble des incidences notables du projet doit avoir été évalué et l'ensemble des prescriptions destinées à éviter, réduire ou compenser doit avoir été imposé* »⁵².

C'est également la position de l'AE CGEDD dans son avis du 20 décembre 2017 sur la demande de cadrage du projet Euro3Lys, qui rappelle que l'étude d'impact requise pour l'ensemble du projet « *sera l'une des pièces du dossier de première autorisation concernant le projet* » (dans cette affaire, il s'agira sans doute de la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale déposée par le maître d'ouvrage privé pour l'aménagement d'un pôle de loisir et de commerces), puis sera jointe à chaque nouvelle demande d'autorisation relative à l'une des opérations du projet (ZAC, DUP, autorisations environnementales...), ceci même si l'opération objet de la demande ne nécessite pas, en elle-même, une étude d'impact systématique⁵³.

À notre sens, dans l'attente d'une clarification sur ce point, le choix entre l'une ou l'autre de ces approches doit se faire au cas par cas, en fonction des spécificités propres

à chaque projet, et en concertation avec les services de l'État compétents.

3. QUELLES CONSÉQUENCES DE L'ANNULATION DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNANT LE PRÉFET DE RÉGION EN QUALITÉ D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS ?

Dans la continuité de précédentes décisions⁵⁴ annulant plusieurs dispositions désignant l'autorité environnementale compétente en matière de certains projets, plans et programmes, le Conseil d'État a récemment annulé le IV de l'article R. 122-6 du Code de l'environnement, en tant qu'il désigne le préfet de région en qualité d'autorité environnementale (AE)⁵⁵.

Il justifie cette annulation par l'absence de dispositif propre à garantir, dans les cas où le préfet de région est compétent pour instruire, autoriser ou assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet (le cas échéant en qualité de préfet de département), que l'avis est rendu par une entité disposant d'une réelle autonomie à son égard, conformément à l'article 681 de la directive du 13 décembre 2011 tel qu'interprété par la jurisprudence communautaire⁵⁶.

Il écarte en revanche cette critique en ce qui concerne la mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAE), dès lors qu'elle est composée de membres indépendants et s'appuie sur un service spécialement dédié au sein des DREAL, placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAE.

Cette annulation, qui a une portée rétroactive et n'est assortie d'aucune mesure transitoire, a des conséquences notables sur l'ensemble des projets relevant de la compétence du préfet de région en qualité d'autorité environnementale :

a. Pour les projets ayant déjà fait l'objet d'un avis du préfet de région

Les décisions d'autorisation des projets (autorisation environnementale, déclaration d'utilité publique, arrêté de cessibilité, décisions de création de zone d'aménagement concerté, permis de construire, permis d'aménager...) non définitives ou s'inscrivant dans le cadre d'une opération complexe sont sujettes à un fort risque contentieux.

Les projets ayant été instruits ou autorisés par le préfet de région (le cas échéant en

qualité de préfet de département) ou relevant de sa maîtrise d'ouvrage encourent un risque élevé d'annulation (immédiate ou différée si la juridiction administrative accepte de moduler dans le temps les effets de son annulation). Ces projets devraient pouvoir être régularisés, en reprenant, si cela est possible, la procédure au stade de l'avis de l'autorité environnementale, afin d'organiser une nouvelle procédure de participation du public (participation par voie électronique ou enquête publique) et de prendre une nouvelle autorisation.

Le sort des autres projets est plus incertain, compte tenu des ambiguïtés de la rédaction de l'arrêt du Conseil d'État. Dès lors qu'ils ne sont ni autorisés ni conduits par le préfet de région, il nous semble possible de soutenir qu'ils n'ont pas été délivrés en méconnaissance de la directive EIE.

D'autres pistes pourraient être explorées, comme l'invocation des jurisprudences *Danthony*⁵⁷ et *Société Roozen France*⁵⁸, en soutenant que l'étude d'impact du projet était d'une consistance et d'une qualité suffisantes pour assurer l'information complète du public et éclairer l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation, ou encore solliciter du juge administratif qu'il sursoie à statuer dans l'attente d'une régularisation.

b. Pour les projets n'ayant pas encore fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale

Dans l'attente de la publication du nouveau décret relatif à l'autorité environnementale, le ministère de la Transition énergétique et solidaire (MTES) a demandé aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) de se substituer aux préfets de région, pour rendre les avis sur les projets en cours d'instruction, et ce, sans attendre un texte leur attribuant cette compétence.

Pour les projets à forts enjeux présentant des risques contentieux importants, il est recommandé de solliciter du Ministre chargé de l'environnement qu'il évoque le dossier et rende un avis sur l'étude d'impact. Dans cette hypothèse, le ministre a deux mois pour rendre son avis à compter de la réception du dossier, et les délais d'instruction sont prolongés de trois mois au maximum⁵⁹.

c. S'agissant des projets devant faire l'objet d'un examen au cas par cas

Le ministère considère que la compétence du préfet de Région ne serait pas remise en cause.

Cette interprétation nous semble cependant sujette à caution. Ainsi, lorsque le préfet de Région est compétent pour autoriser ou assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet, la décision de dispense le concernant pourrait être regardée, dans le cadre d'un recours contre l'autorisation du projet, comme rendue en méconnaissance du droit européen.

Par conséquent, dans cette hypothèse, il nous semble nécessaire, en cas de risque contentieux, de solliciter une nouvelle dispense d'évaluation environnementale auprès de la MRAe. Pour les demandes d'examen au cas par cas à venir, il convient d'insister auprès des services de l'État pour que la décision soit prise par la MRAe.

Mais à ce jour, la pratique semble plutôt s'orienter vers des avis tacites, qui équivalent

à une obligation de réaliser une évaluation environnementale.

*

La réforme des évaluations environnementales est une réforme ambitieuse, source de réelles opportunités, notamment en termes d'optimisation des délais et des procédures (réduction du nombre de projets soumis à évaluation environnementale systématique au profit du cas par cas ; remplacement des études d'impact redondantes par le mécanisme de l'actualisation, possibilité de mutualiser les évaluations environnementales des plans et programmes et celles des projets, meilleure prise en compte du coût des mesures ERC en amont de la réalisation du projet...).

Cependant, elle est également source d'insé-

curité juridique, compte tenu des récentes jurisprudences du Conseil d'État, et des incertitudes pesant sur l'interprétation de plusieurs articles.

Elle doit en outre être articulée avec la réforme relative aux procédures de participation du public⁶⁰, entrée en vigueur pour l'essentiel le 1^{er} janvier 2017, et celle concernant l'autorisation environnementale⁶¹, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017.

Ce nouveau cadre juridique nécessite assurément de repenser le planning des projets urbains, les modalités de leur définition et de leur réalisation, ainsi que les relations entre les différents maîtres d'ouvrage publics et privés. ■

¹ Ord. n° 2016-1058 du 3 août 2016 (ratifiée, avec quelques modifications, par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018) et décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, dont les objectifs sont, notamment, de simplifier et de clarifier la procédure applicable et de transposer la directive 2001/92/UE récemment modifiée par la directive 2014/52/UE.

² Cette date correspond à la date limite de transposition de la directive 2014/52/UE.

³ Article L. 122-2 C. Env.

⁴ La loi de ratification du 2 mars 2018 prévoit désormais expressément que cet avis doit faire l'objet d'une réponse écrite du maître d'ouvrage.

⁵ Article L. 122-1, I, 1^o C. Env.

⁶ Article L. 122-1, III, C. Env.

⁷ CGDD, août 2017, Fiche thématique n° 1 : La notion de projet dans l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016.

⁸ CJCE 25 juillet 2008, aff. C-142/07. Voir aussi la note interprétative de la Commission européenne du 25 mars 2011 sur les travaux associés et accessoires, *Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works*.

⁹ AE CGEDD, avis n° 2017-67 du 27 septembre 2017 sur la demande de cadrage des projets relatifs aux Jeux Olympiques de 2024, p. 3.

¹⁰ AE CGEDD, avis n° 2017-82 du 20 décembre 2017 sur la demande de cadrage relative au projet Euro3Lys à Saint-Louis (68).

¹¹ CJUE 17 mars 2011, Aff. C-275/09.

¹² CJUE 19 avril 2011, Aff. C-121/11.

¹³ Les a) et d) de la rubrique 44, qui exemptaient d'évaluation environnementale des projets qui y étaient auparavant soumis au cas par cas, ont été récemment annulés par le Conseil d'État au nom du principe de non-regression de la protection de l'environnement. CE, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° 404391. Ce grief pourrait être formulé à l'encontre d'autres projets dans la même situation.

¹⁴ Ministère de l'Environnement, février 2017, p. 8.

¹⁵ Article R. 122-2 III C. Env.

¹⁶ Article R. 122-2 IV C. Env.

¹⁷ AE CGEDD, avis délibéré du 27 septembre 2017, préc.

¹⁸ AE CGEDD, avis délibéré du 20 décembre 2017, préc.

¹⁹ Selon nos informations, cette formulation devrait être prochainement modifiée dans un souci de clarification par un décret, dont la date d'adoption n'est pas encore connue.

²⁰ Ministère de l'Environnement, février 2017, p. 59.

²¹ Article L. 122-1 C. Env.

²² Article L. 122-1-1 C. Env., modifié en dernier lieu par la loi de ratification du 2 mars 2018.

²³ Article L. 424-4 C. Urb.

²⁴ Article L. 181-1 C. Env.

²⁵ Article R. 122-8 C. Env.

²⁶ Le Guide d'août 2017 évoque une route réalisée sur des terrains privés ne faisant pas l'objet d'une DUP, d'une déclaration de projet ou d'une autre autorisation, un projet d'affectation des terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive, un premier boisement, un

déboisement non soumis à autorisation de défrichement... (p. 28).

²⁷ Articles L. 121-1-1 et L. 181-1 C. Env.

²⁸ Avis délibéré n° 2017-82 du 20 décembre 2017, préc., p. 13.

²⁹ CGDD, août 2017, fiche thématique n° 2, p. 29.

³⁰ Considérant n°21 de la directive 2014/52/UE.

³¹ CJCE 7 janvier 2004, Affaire C-201/02.

³² Conclusions de l'avocat général Mengozzi sous CJUE, 17 mars 2011, affaire C-275/09.

³³ CGDD, août 2017, Fiche thématique n° 2, p. 26-27.

³⁴ CGDD, août 2017, Fiche thématique n° 1, p. 22.

³⁵ CJUE 17 mars 2001, aff. C-275/09 et CJUE, 26 juillet 2017, aff. 196/16 et 196/17.

³⁶ Art. L. 424-4 C. Urb.

³⁷ Sous réserve de la confirmation par le juge administratif car il existe une incertitude sur ce point dans le cadre d'une ZAC, qui n'a pas fait l'objet d'une enquête publique au moment de sa création mais d'une simple procédure de participation par voie électronique.

³⁸ Article L. 181-1 et s. C. Env.

³⁹ Article L. 181-2 C. Env.

⁴⁰ Article L. 181-9 et L. 181-30 C. Env.

⁴¹ CJUE, 19 avril 2012, aff. C-121/11, préc.

⁴² CJCE, 28 février 2008, aff. C-2/07, *Abraham e. a.*, préc.

⁴³ CGDD, août 2017, p. 11.

⁴⁴ Article L. 103-2 4^o C. urb.

⁴⁵ Par exemple, si le projet prévoit la réalisation d'une gare routière de plus de 1 900 000 euros ou d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants.

⁴⁶ Article L. 121-15-1 C. Env.

⁴⁷ Articles L. 121-17 et suivants C. Env., modifiés en dernier lieu par la loi de ratification du 2 mars 2018, qui a abaissé à 5 millions d'euros le seuil du droit d'initiative, auparavant fixé à 10 millions d'euros.

⁴⁸ Article R. 181-13 C. Env.

⁴⁹ Article R. 421-20 C. Urb.

⁵⁰ AE CGEDD, avis n° 2017-82 du 20 décembre 2017.

⁵¹ CGDD, août 2017, Fiche thématique n° 1, p. 22.

⁵² CGDD, août 2017, Fiche thématique n° 2, p. 30.

⁵³ AE CGEDD, avis délibéré n° 2017-82, préc., p. 13.

⁵⁴ CE 26 juin 2015, *FNE*, n° 360212 ; CE 26 juin 2015, *FNE*, n° 365876, *FNE* et CE, 19 juillet 2017, *FNE*, n° 400420.

⁵⁵ CE 6 décembre 2017, *FNE*, n° 400559.

⁵⁶ CJUE 20 octobre 2011, Aff. C-474/10, *Département of the Environment for Northern Ireland c/ Seaport*.

⁵⁷ CE, Ass., 23 décembre 2011, n° 335033

⁵⁸ CE 1^{er} mars 2013, n° 340859.

⁵⁹ Art. R. 122-6 C. Env.

⁶⁰ Ord. n° 2016-1060 du 3 août 2016 et décret du 25 avril 2017.

⁶¹ Ord. n° 2017-80 et décrets n° 2017-81 et n° 2017-82 du 26 janvier 2017.