

Renforcement de la spécificité du régime des éoliennes terrestres et ajustements divers pour l'autorisation environnementale et le droit de l'environnement

[Décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement](#)

Paru au *Journal officiel* du 1^{er} décembre 2018, ce décret est divisé en deux sections (« *Modification du code de l'environnement* » et « *Dispositions diverses* ») mais porte en réalité sur trois séries de dispositions. Il entre en vigueur le lendemain de sa publication ((Article 26 du décret.)).

1 Les dispositions relatives à l'autorisation environnementale

Le régime de cette autorisation, figurant aux articles L. 181-1 à L. 181-31 et R. 181-1 à R. 181-56 du code de l'environnement, fait l'objet de diverses modifications. On notera en particulier les points suivants :

Un projet soumis à autorisation environnementale n'est pas nécessairement soumis à évaluation environnementale. S'il l'est, le dossier de demande comporte une étude d'impact dont le contenu est fixé par l'article R. 122-5 du code de l'environnement ; s'il ne l'est pas, il comporte une étude

d'incidence environnementale dont le contenu est régi par l'article R. 181-14 ((En vertu du 5° de l'article R. 181-13 du code de l'environnement.)). Le IV de l'article R. 122-5 prévoyait cependant que : « *Pour les projets soumis à autorisation en application du titre Ier du livre II [c'est-à-dire à l'autorisation « loi sur l'eau » à laquelle s'est substituée en 2017 l'autorisation environnementale], l'étude d'impact vaut étude d'incidence si elle contient les éléments exigés pour ce document par l'article R. 181-14* ». Désormais, il prévoira que : « *Pour les installations, ouvrages, travaux et aménagements relevant du titre Ier du livre II et faisant l'objet d'une évaluation environnementale, l'étude d'impact contient les éléments mentionnés au II de l'article R. 181-14* » (lesquels se rapportent à des informations complémentaires lorsque le projet est susceptible de porter atteinte aux milieux aquatiques).

En vue de l'information des tiers, les mesures de police administrative prévues en cas d'exploitation d'installations ou d'ouvrages sans autorisation (ou autre formalité) et celles prises pour prévenir les dangers graves et imminents en cas de non-respect des prescriptions applicables sont désormais publiées sur le site internet des services de L'État dans le département pendant une durée minimale de deux mois ((Article 3 du décret créant un nouvel article R. 171-1 dans le code de l'environnement.)).

Le pétitionnaire peut désormais inclure dans le dossier de demande d'autorisation environnementale une synthèse des mesures envisagées, sous forme de propositions de prescriptions. Il s'agit des diverses mesures que l'autorisation doit comporter pour assurer la prévention des dangers ou inconvénients que les travaux ou activités autorisés peuvent comporter, en particulier les mesures « ERC » ((Article 4 modifiant l'article R. 181-13 du code de l'environnement.)).

Deux avis prévus lorsque l'autorisation environnementale est

requis au titre de la « loi sur l'eau » sont supprimés ((Article 5 modifiant l'article R. 181-22 du code de l'environnement.)).

L'objet des avis requis du ministre chargé de l'aviation civile, du ministre de la défense et de Météo France, lorsque l'autorisation environnementale porte sur un projet d'éolienne, est précisé, de même *a priori* que le cas où ils seront effectivement requis ((Article 6 modifiant l'article R. 181-32 du code de l'environnement.)).

Le préfet, qui devait statuer sur la demande d'autorisation environnementale dans les deux mois à compter du jour de réception par le pétitionnaire du rapport d'enquête publique, devra désormais statuer dans un délai de deux mois à compter de l'envoi par ses soins au pétitionnaire du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur. En outre, là où le délai pouvait être prorogé une fois avec l'accord du pétitionnaire, il le sera désormais par arrêté motivé du préfet dans la limite de deux mois, ou pour une durée supérieure si le pétitionnaire donne son accord ((Article 8 modifiant l'article R. 181-41 du code de l'environnement.)).

L'arrêté d'autorisation, qui devait notamment être publié sur le site internet de la préfecture qui a délivré l'acte pendant une durée minimale d'un mois, devra désormais l'être sur celui des services de L'État dans le département où il a été délivré, pendant une durée minimale de quatre mois ((Article 9 modifiant l'article R. 181-44 du code de l'environnement.)). Cette durée de quatre mois se justifiant *a priori* par le délai de recours des tiers par ailleurs prévu ((Article R. 181-50 du code de l'environnement.)).

Les prescriptions complémentaires qui peuvent être fixées par des arrêtés complémentaires le seront éventuellement après consultations, le projet d'arrêté étant par ailleurs communiqué par le préfet à l'exploitant, qui disposera de quinze jours pour présenter ses observations éventuelles par

écrit ((Article 10 modifiant l'article R. 181-45 du code de l'environnement.)).

Sont par ailleurs modifiés les textes applicables à l'autorisation temporaire qui peut être délivrée dans le cas où l'ouvrage, l'installation, l'aménagement, les travaux ou l'activité ont une durée inférieure à un an et n'ont pas d'effets importants et durables sur les eaux ou le milieu aquatique ((Article 11 modifiant l'article R. 214-23 du code de l'environnement.)).

Est supprimée la disposition qui prévoyait que le bénéficiaire d'une autorisation ICPE de durée limitée qui désire obtenir son renouvellement était tenu de déposer une nouvelle demande, qui était soumise aux mêmes formalités que la demande primitive ((Article 14 modifiant l'article R. 512-36 du code de l'environnement)).

Est supprimée la disposition qui prévoyait que les demandes d'autorisation et les déclarations « loi sur l'eau » valent déclaration au titre de l'article L. 411-1 du code minier, lequel impose à toute personne exécutant un sondage, un ouvrage souterrain, un travail de fouille, quel qu'en soit l'objet, dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol, de déposer une déclaration préalable ((Article 22 supprimant le II de l'article 1^{er} du décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains.)).

2 Dispositions relatives aux éoliennes

Les cours administratives d'appel sont désormais compétentes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur vingt décisions, y compris leur refus, relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées au titre de la nomenclature ICPE, à leurs ouvrages connexes, ainsi qu'aux

ouvrages de raccordement propres au producteur et aux premiers postes du réseau public auxquels ils sont directement raccordés. Les décisions en cause vont de l'autorisation environnementale à la dérogation « espèces protégées » en passant par l'autorisation d'occupation du domaine public ou le permis de construire lorsqu'il est encore requis. La cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître de ces recours est celle dans le ressort de laquelle a son siège l'autorité administrative qui a pris la décision ((Article 23 ajoutant un article R. 311-5 au code de justice administrative.)).

Les éoliennes bénéficieront également, pour les vingt décisions en cause, du mécanisme de « cristallisation » automatique des moyens qui existe depuis peu en matière d'urbanisme ((Article R. 600-5 du code de l'urbanisme créé par le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.)) et qui implique que, lorsque la juridiction est saisie d'une de ces décisions, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense ((Article 24 ajoutant un article R. 611-7-2 au code de justice administrative.)). A la différence toutefois de celle applicable en matière d'urbanisme, la disposition en cause est codifiée dans le code de justice administrative.

Ces deux dispositions relatives au contentieux des éoliennes s'appliquent aux requêtes enregistrées à compter de la date d'entrée en vigueur du décret (soit le 2 décembre 2018) ((Article 26 du décret.)).

Lorsqu'un projet d'installation d'éoliennes terrestres est soumis à autorisation environnementale, cette autorisation dispense du permis de construire. Il est désormais également prévu que, lorsque des travaux exécutés sur des éoliennes terrestres font l'objet d'un arrêté complémentaire, ces travaux sont pareillement dispensés de formalité au titre du

code de l'urbanisme ((Article 24 modifiant l'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme.)).

3 Dispositions diverses

Le dossier de déclaration « loi sur l'eau » devra désormais être également remis sous forme électronique et non plus si le déclarant le souhaite ((Article 12 modifiant l'article R. 214-32 du code de l'environnement.)). Ces dispositions s'appliquent aux déclarations adressées à l'autorité administrative à compter du 1^{er} janvier 2019 ((Article 26 du décret.)).

Diverses modifications sont apportées aux textes relatifs aux installations visées à l'annexe I de la directive 2010/75/ UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles ((Article 17 supprimant l'article R. 515-76 et modifiant les articles R. 515-77 et R. 515-78 du code de l'environnement)).

Le code de l'urbanisme prévoyait que lorsque la réalisation d'un projet était soumise à la réalisation de plusieurs enquêtes publiques, il était procédé à une enquête publique unique et que celle-ci était ouverte et organisée par le représentant de l'État compétent. Il est désormais prévu que, sous réserve des dispositions relatives à l'autorisation environnementale (où l'enquête unique reste de principe, sauf dérogation accordée), lorsque la réalisation du projet est soumise à la réalisation de plusieurs enquêtes publiques, il peut être procédé à une enquête publique unique dans les conditions prévues à l'article L. 123-6 du code de l'environnement ((Article 25 modifiant l'article R. 423-57 du code de l'urbanisme.)).

Modalités de régularisation du vice de procédure d'une autorisation environnementale, tenant à ce que l'avis de l'autorité environnementale a été rendu par le préfet de région

[CE avis 27 septembre 2018 req. n° 420119 : publié au recueil Lebon](#)

L'avis commenté, qui sera publié au Recueil, est l'occasion pour le Conseil d'État d'apporter des précisions importantes concernant les pouvoirs du juge en matière d'autorisation environnementale et les modalités de régularisation de l'avis de l'autorité environnementale.

Dans la lignée de son précédent avis « *Association Novissen* » rendu le 22 mars 2018 ((CE avis 22 mars 2018 *Association Novissen*, req. n° 415852, commenté sur le blog : <http://www.adden-leblog.com/2018/04/02/precisions-sur-le-regime-contentieux-de-lautorisation-environnementale/>)) sur les pouvoirs du juge administratif en matière d'autorisation environnementale à l'issue de la réforme de l'autorisation environnementale unique par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, le Conseil d'État vient ici répondre à trois questions posées par le tribunal administratif d'Orléans dans un jugement du 24 avril 2018, dans le cadre d'un contentieux portant sur l'annulation d'un arrêté autorisation

l'exploitation d'éoliennes.

La première de ces questions portait sur l'hypothèse où le juge envisage de surseoir à statuer pour permettre à l'autorité compétente de régulariser l'autorisation en litige :

Dans le cas présent, le vice en cause concerne l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région, cumulant les fonctions d'autorité consultative et décisionnelle, dont le Conseil d'Etat a jugé dans deux décisions récentes qu'il ne respectait pas la séparation fonctionnelle entre l'instruction de la demande d'autorisation et l'émission de l'avis sur l'évaluation environnementale ((CE 6 décembre 2017 *Association France Nature Environnement*, req. n° 400559 et 28 décembre 2017 *Association France Nature Environnement*, req. n° 407601, La Gazette des Communes n° 30-31 p. 56 et s.)).

Dans son avis, le Conseil d'État retient en premier lieu que ce vice de procédure est régularisable ; il précise en second lieu que la régularisation, qui implique l'intervention d'une nouvelle décision, doit intervenir, dans la mesure où cette régularisation est rétroactive, selon les modalités prévues à la date de la décision attaquée.

Lorsque, comme en l'espèce, ces modalités ne sont pas légalement applicables ((Ici en raison de l'annulation par le Conseil d'État du décret du 28 avril 2016 en tant qu'il maintenait au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement le préfet de région comme autorité environnementale, en méconnaissance des objectifs de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (v. 2).)), il appartiendra au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités.

A cette fin, si de nouvelles dispositions réglementaires ont remplacé les dispositions annulées de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, le juge peut s'y référer ((Projet de décret du 6 juillet 2018, soumis à la consultation du public jusqu'au 28 juillet 2018 : <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-portant-reforme-de-l-autorite-a1838.html>)). A défaut, et dans l'attente du nouveau décret, le Conseil d'Etat précise que l'avis pourra être rendu dans les conditions posées aux articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement par la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, cette dernière présentant les garanties d'impartialité requises par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement précitée.

La seconde question portait en conséquence sur les modalités de régularisation permettant l'information du public :

Le Conseil d'État rappelle à cet égard que, lorsqu'un vice de procédure entache un avis qui a été soumis au public, dans le cadre d'une enquête publique notamment, la régularisation implique non seulement que la procédure de consultation soit reprise, mais aussi que le nouvel avis soit porté à la connaissance du public et qu'il revient au juge, dans ce cas, lorsqu'il sursoit à statuer en vue de la régularisation, de rappeler ces règles et de fournir toute précision utile sur les modalités selon lesquelles le public devra être informé et, le cas échéant, mis à même de présenter des observations et des propositions, une fois le nouvel avis émis et en fonction de son contenu.

Deux cas sont à distinguer : lorsque le nouvel avis ne modifie pas substantiellement la teneur de l'avis irrégulier, ce nouvel avis fera l'objet d'une simple publication sur internet, selon les modalités posées par l'article R. 122-7 du

code de l'environnement.

Dans le cas contraire, le nouvel avis devra être soumis à une enquête publique complémentaire selon les modalités prévues par les articles L. 123-14 et R. 123-23 du code de l'environnement ; outre cet avis, seront également soumis au public tout élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par ce dernier, tel que l'insuffisance de l'étude d'impact.

Dans l'hypothèse où, saisi d'un moyen en ce sens contre le nouvel avis, il constate qu'il a été soumis à une simple publication sur internet alors qu'il apportait des modifications substantielles à l'avis initial, le juge pourra rechercher si ce vice peut être régularisé, notamment par l'organisation d'une enquête publique complémentaire.

La troisième question était relative au cas où, constatant l'impossibilité de surseoir à statuer, le juge doit prononcer une annulation totale ou partielle de l'autorisation ; dans cette hypothèse, le tribunal a interrogé le Conseil d'Etat sur le degré de précision avec lequel ce dernier peut inviter l'administration à reprendre l'instruction, pour éviter qu'elle ne reparte sur des éléments viciés :

Le Conseil d'Etat énonce ici que les dispositions du 1° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement ((Article L. 181-18 C. envt : *« I.-Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés :*

1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée

d'irrégularité ;

2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

II.-En cas d'annulation ou de sursis à statuer affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, le juge détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées. »)) concernant l'annulation de l'une des trois phases de l'instruction de la demande (examen, enquête publique, décision), invitent le juge à indiquer dans sa décision quelle phase est viciée, afin de simplifier la reprise de la procédure, tout en conservant les éléments non viciés.

Toutefois, la Haute Assemblée précise qu'il ne relève pas de l'office du juge de préciser les modalités de cette reprise, notamment dans un cas similaire à celui auquel était soumis le tribunal administratif d'Orléans, lorsque des dispositions réglementaires sont entachées d'illégalité ou qu'il n'en n'existe pas.

**Absence d'atteinte à
l'équilibre économique d'une**

exploitation agricole : le Conseil d'État valide la déclaration d'utilité publique des travaux tendant à la transformation d'un tronçon de route nationale en autoroute

[CE 12 octobre 2018 Association de défense et de recours des riverains de l'axe R.C.E.A., M. et Mme A. et la commune de Digoin-Val-de-Loire, req. n° 411658](#)

Par un décret du 20 avril 2017, le premier ministre a (*i*) déclaré d'utilité publique les travaux de mise à 2x2 voies de la route Centre Europe Atlantique (RN79) entre Montmarault (Allier) et Digoin (Saône et Loire), (*ii*) conféré le statut autoroutier à cette section de RN79 et à ses voies d'accès direct, étant précisé que ce décret emportait en outre mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Besson, Chemilly, Dompierre-sur-Bresbre, Molinet et Sazeret dans le département de l'Allier et la commune de Digoin dans le département de Saône et Loire.

Le Conseil d'État – compétent en l'espèce pour se prononcer en premier et dernier ressort – a été saisi d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation du décret précité par l'Association de défense et de recours des riverains de l'axe R.C.E.A., un couple de particulier et la communauté de communes de Digoin-Val-de-Loire ((Cette dernière s'étant désistée en cours d'instance.)).

1 S'agissant des moyens des requérants tirés de la

légalité externe, le Conseil d'État les examine et les rejette un à un :

- D'abord, le Conseil d'État considère que le projet a bien été soumis au débat public ((Ce dernier ayant eu lieu du 4 novembre 2010 au 4 février 2011.)) et que ce dernier s'est déroulé de manière régulière ;
- Ensuite, la Haute Juridiction ne relève aucune irrégularité ayant été susceptible d'entacher la procédure d'enquête publique ((L'enquête publique s'est déroulée du 25 avril au 17 juin 2016.)). Le Conseil d'État rappelle ainsi que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » ((CE 14 octobre 2011 Ocréal, req. n° 323257 : Rec. CE tables)) et que « *l'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique* » ((CE 13 juillet 2007 Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe Sud, req. n° 288752.)). La Haute Juridiction juge en l'espèce que « *le dossier d'enquête comporte une appréciation du coût du projet ; que la circonstance, en l'absence de toute précision sur ce point de la part des requérants, qu'il ne comporterait que des montants de dépense estimés par grande masse ne peut être regardé comme ayant été de nature à nuire, en l'espèce, à l'information du public* ».

- En outre, sur le moyen tiré de ce que l'étude d'impact du projet sur l'économie agricole n'a pas été jointe au dossier soumis à enquête, le Conseil d'État considère pour écarter le moyen que les dispositions de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime ((Cet article, issue de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, exige que les projets susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole doivent faire l'objet d'une étude préalable. Toutefois, son décret d'application n° 2016-1190 du 31 août 2016 prévoit que cet article n'est applicable qu'aux projets dont l'étude d'impact a été transmise à l'autorité environnementale à compter du 1^{er} décembre 2016.)) invoquées par les requérants n'étaient pas applicables au projet dans la mesure où l'étude d'impact concernant les travaux déclarés d'utilité publique avait été transmis à l'autorité environnementale avant le 1^{er} décembre 2016.
- De la même manière, il écarte le moyen tiré de ce que le dossier soumis à l'enquête publique ne comportait pas l'examen d'une solution alternative à la concession autoroutière en estimant que les articles L. 122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement n'étaient pas applicables au projet.
- Enfin, les griefs formulés par les requérants à l'encontre de l'avis de la commission d'enquête sont également rejetés, la commission ayant formulé « *un avis propre et circonstancié sur le projet* ».

2 Rappelons que lorsque le juge administratif doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles, il contrôle successivement les 3 éléments suivants ((CE 19 octobre 2012 *Commune de Levallois-Perret*, req. n° 343070 – CE 6 juillet 2016 *commune d'Anchères et autres*, req. n° 371034 et

371056).)) :

- D'abord, que l'opération répond à une finalité d'intérêt général,
- Ensuite, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine ; et
- Enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

En l'espèce, sur la légalité interne, la Haute Juridiction rappelle d'abord le principe selon lequel « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la valorisation de l'environnement et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* » ((CE 17 mars 2010 Association Alsace Nature Environnement et autres, req. n° 314114, 314463, 314476, 314477 et 31458 – Une opération est déclarée d'utilité publique « *si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* » (CE 28 mai 1971 Ville Nouvelle Est, req. n° 78825 ; CE 20 octobre 1972 Société civile Sainte Marie de l'Assomption, req. n° 78829).)).

En l'espèce, le Conseil d'Etat juge que :

« [le projet] *s'inscrit dans l'itinéraire dénommé » Route Centre Europe Atlantique « , visant à relier, par une grande liaison transversale, la côte atlantique française à l'Allemagne et l'Italie ; que cet itinéraire constitue la première liaison est-ouest située au nord du massif central et*

répond à des objectifs d'aménagement du territoire ; que dans la traversée du département de l'Allier, cet itinéraire supporte un trafic très important, en particulier de poids lourds ; que la mise à 2x2 voies de cette route entre Montmarault et Chalon-sur-Saône avait été inscrite au schéma directeur routier national approuvé le 1er avril 1992 et les travaux nécessaires à cette mise à 2x2 voies déclarés d'utilité publique par trois décrets intervenus entre 1995 et 1997, sur la base desquels les expropriations nécessaires ont été réalisées ; que, toutefois, la réalisation de ces travaux n'a été que très partielle et le secteur se caractérise par un niveau très élevé d'accidents graves ; que le projet de réalisation d'une autoroute à péage a été justifié par la volonté d'améliorer la sécurité des usagers sur ce tronçon, compte tenu des garanties apportées par le standard autoroutier, et de permettre une accélération de la réalisation des travaux par le recours à la concession et aux modalités de financement que celle-ci permet ; que les atteintes au droit de propriété qui en résultent sont limitées, dès lors notamment que les acquisitions foncières nécessaires au passage à 2x2 voies ont été, pour l'essentiel, d'ores et déjà réalisées sur le fondement des précédentes déclarations d'utilité publique ; que les moyens relatifs aux atteintes à la santé et à l'environnement résultant d'une limitation de vitesse plus élevée sur les autoroutes que sur les voies express sont énoncés de manière générale sans lien avec le projet ; que l'atteinte portée à l'équilibre économique de l'exploitation agricole de M. et Mme C...ne peut, à elle seule et alors qu'elle devra, le cas échéant, faire l'objet d'une juste compensation lors de la phase ultérieure d'expropriation, retirer son utilité publique au projet ».

Autrement dit, il estime ainsi que la finalité poursuivie est bien d'intérêt général, la réalisation d'une autoroute à péage est en l'espèce justifiée par la volonté de sécuriser ce tronçon très accidentogène.

Le Conseil d'État considère ensuite que l'atteinte au droit de propriété est pour ce projet très limitée dans la mesure où l'essentiel des acquisitions foncières ont déjà eu lieu et que le coût financier est, par voie de conséquence, lui aussi limité.

Enfin, il considère que les impacts du projet sur l'environnement et l'agriculture sont eux aussi limités. En particulier, le Conseil d'État précise que l'atteinte à l'équilibre économique agricole n'est pas à elle seule de nature à pouvoir retirer le caractère d'utilité publique au projet et que cette atteinte devra faire l'objet d'une juste compensation lors de la phase d'expropriation.

En conséquence, il rejette la demande des requérants.

Précisions sur la procédure à suivre en cas de modifications substantielles apportées à l'ensemble d'un projet déclaré d'utilité publique

[CE 22 octobre 2018 Commune de Mitry-Mory, association Non au CDG Express et autres, req. n° 411086 et 411154 : publié au rec. CE](#)

La décision commentée permet au Conseil d'État d'apporter des précisions inédites sur la façon dont il faut procéder lorsque

les modifications substantielles apportées à un projet déclaré d'utilité publique ne concernent pas seulement une partie physiquement distincte du projet, mais son ensemble, sans toutefois qu'il s'agisse d'un projet entièrement nouveau.

Le projet de liaison ferroviaire directe CDG Express entre Paris et l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, déclaré d'utilité publique une première fois en 2008, a ultérieurement subi diverses modifications portant sur l'attribution à une société détenue majoritairement par SNCF Réseau et Aéroports de Paris d'une concession de travaux, ses modalités de financement, et la réévaluation de son coût, qui a été porté de 780 à 1 410 millions d'euros. Compte tenu de ces modifications, et conformément à l'avis de la section des travaux publics interrogée sur ce point, une nouvelle enquête publique a été menée en 2016, ayant pour objet de présenter au public les modifications substantielles apportées au projet depuis la déclaration d'utilité publique de 2008, de recueillir les observations du public sur ces modifications et de se prononcer sur l'utilité publique du projet au regard des modifications apportées.

C'est l'arrêté du 31 mars 2017 déclarant une nouvelle fois le projet d'intérêt public après cette enquête publique qui était attaqué en l'espèce, notamment par la commune de Mitry-Mory et l'association contre le projet CDG Express.

Rappelons que la jurisprudence du Conseil d'État interdit d'apporter au projet déclaré d'utilité publique, des « *modifications sensibles* » ((CE 8 novembre 2000 *Epoux Norais*, req. n° 176394.)) ou encore des changements « *substantiels* » ((CE 3 juillet 2002 *Commune de Beauregard-de-Terrasson e.a.*, req. n° 245236.)). A l'inverse, des modifications ne remettant pas en cause « *les caractéristiques essentielles* » du projet sont possibles ((Même décision.)).

Et, il a ensuite été nécessaire de distinguer les projets modifiés substantiellement et les projets entièrement

nouveaux. C'est ainsi que :

- la section des travaux publics a estimé que le remplacement d'un échangeur par d'autres ouvrages pour réaliser l'autoroute A 14 était une modification substantielle nécessitant de modifier la DUP mais que l'enquête publique pourrait se faire sur la base d'un dossier limité à l'impact de la modification dont s'agit sur l'ouvrage déclaré d'utilité publique ((CE sect. T.P. 3 juillet 1990, n° 348252.)) ;
- l'assemblée générale du Conseil d'État a ensuite estimé, pour une section de l'A85, que l'enquête publique pourrait géographiquement être limitée aux communes concernées par la modification ((CE sect. TP 10 janvier 1994, n° 355587.)) ;
- la section des travaux publics a estimé que le choix de réaliser le viaduc de Millau par une concession et non en régie, impliquant le paiement d'un péage, nécessitait le réexamen de l'utilité publique du projet initial mais que « *l'objet de la nouvelle enquête publique pourrait se limiter aux conséquences de la mise en concession de tout ou partie dudit ouvrage sur l'économie du fonctionnement de celui-ci et sa fréquentation* », ce qui impliquait « *que les pièces nouvelles devant entrer dans la composition du dossier d'enquête sont seulement celles qui sont nécessaires à une nouvelle appréciation du bilan d'utilité publique compte tenu de la modification envisagée* » ((CE, sect. TP, 4 nov. 1997, n° 361173.)) ;
- dans sa formation contentieuse, le Conseil d'État a jugé que si la modification d'un projet d'autoroute ne porte que sur une section géographiquement divisible, l'enquête publique de la DUP modificative peut ne porter que sur ce segment et n'être réalisée que dans les communes de cette section ((CE 18 février 1998 *Association pour la sauvegarde de la région de Langeais*, req. n° 178423)).

En l'espèce, les modifications affectant le projet de Charles de Gaulle Express se situaient également, comme le relève le rapporteur public, « *dans cette région intermédiaire : la matérialité du projet de train est quasiment inchangée mais son coût a doublé et le montage juridique est bouleversé* » ((M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, conclusions sur CE 22 octobre 2018 *Commune de Mitry-Mory, l'association Non au CDG Express et Mme C...D..*, req. n° 411086 et 411154.)). Pour autant, il n'était cette fois pas possible de limiter le champ géographique de l'enquête ou en limiter l'objet.

Interrogée, la section des travaux publics du Conseil d'État a estimé nécessaire une nouvelle enquête publique par un avis du 1^{er} octobre 2014 en précisant que le dossier d'enquête publique devrait être complété des « *éléments relatifs aux modifications affectant le projet* » et respecter la réglementation en vigueur à la date de la nouvelle enquête, avec les pièces requises par les changements récents de la réglementation.

Le Conseil d'État, ainsi qu'il y était invité par son rapporteur public, valide cette approche et précise ainsi les dispositions applicables à la nouvelle enquête ainsi que le contenu du nouveau dossier d'enquête :

« [...] *lorsqu'un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles durant la période prévue pour procéder aux expropriations nécessaires, sans toutefois qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, il incombe à l'autorité compétente de porter une nouvelle appréciation sur son utilité publique au regard de ces changements et de modifier en conséquence la déclaration d'utilité publique initiale. Une telle modification, qui n'a pas pour effet de prolonger la durée pendant laquelle doivent être réalisées les expropriations, ne saurait toutefois légalement intervenir qu'à la suite d'une nouvelle enquête publique, destinée*

notamment à éclairer le public concerné sur la portée des changements ainsi opérés au regard du contexte dans lequel s'inscrit désormais le projet. La procédure de cette enquête publique et la composition du dossier sont régies par les dispositions applicables à la date de la décision modifiant la déclaration d'utilité publique. Il appartient donc au maître d'ouvrage, d'une part, de reprendre les éléments du dossier soumis à l'enquête publique initiale en les actualisant pour prendre en compte les modifications substantielles apportées au projet et les évolutions du contexte si ces dernières sont significatives, et, d'autre part, de produire les éléments du dossier soumis à enquête publique nouvellement requis par la réglementation ».

Une fois cette règle posée, le Conseil d'État considère en conséquence que le moyen tiré de ce que l'objet de l'enquête publique aurait été irrégulièrement limité aux seules modifications apportées au projet doit être écarté.

Ensuite, il rejette le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'illégalité en raison des inexactitudes, omissions ou insuffisances des documents du dossier d'enquête publique. Plus précisément, il relève :

- que « les modifications substantielles apportées au projet de liaison ferroviaire CDG Express et les évolutions significatives du contexte économique et social dans lequel il s'inscrit, en particulier en matière de déplacements en Île-de-France et d'évolution démographique et sociale de la région, ont été pris en compte par une actualisation des documents pertinents du dossier d'enquête publique » ;
- que si les requérants soutiennent que l'étude d'impact figurant dans le dossier d'enquête publique n'aurait pas comporté certaines pièces requises par la réglementation applicable, « il ressort des pièces des dossiers que des éléments relatifs aux principes des modalités de rétablissement des voies, exigés par l'article L. 2123-9

du code général de la propriété des personnes publiques, figuraient dans l'évaluation socio-économique» ((Faisant ainsi application de sa jurisprudence selon laquelle une information peut être contenue dans un document plutôt qu'un autre (voir par exemple CE 13 juillet 2007 Association de protection de la rentabilité de l'agriculture, req. n° 288752).)) ;

- *que « contrairement à ce qui est soutenu, un document présentant la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme opposables ainsi qu'avec divers plans, schémas et programmes n'était pas requis par les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en vigueur à la date de l'arrêté attaqué» ;*
- *qu'une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 n'était pas non plus requise en application des dispositions de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, « dès lors qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le projet, qui ne prévoit pas la création de voies nouvelles à proximité de tels sites, serait susceptible les affecter de manière significative».*
- *qu'il « ne ressort pas des pièces des dossiers que, notamment, les risques de mouvements de terrain ou de sismicité, la présence d'installations classées voisines du projet, les risques liées à certains cours d'eau ou l'état des chemins ruraux auraient connu des évolutions significatives nécessitant la mise à jour des pièces de l'étude d'impact initiale reproduites dans le dossier d'enquête publique» ;*
- *que « si l'étude acoustique, fondée sur des mesures datant de 2004, doit être regardée comme obsolète, dans son identification des « points noirs de bruit », au regard de l'évolution des dessertes ferroviaires comme du bâti environnant, il ne ressort pas des pièces des dossiers que, dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu notamment des nuisances sonores déjà*

identifiées lors de la première déclaration d'utilité publique, cette insuffisance de l'étude d'impact ait eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative».

Enfin, s'agissant de la légalité interne de l'arrêté attaqué, le Conseil d'État juge que ni la modification du montage juridique et financier du projet CDG Express, ni la réévaluation de son coût, ni le projet de ligne 17 du réseau ferroviaire du Grand Paris, « dont la finalité et les caractéristiques sont au demeurant différentes de celles de la liaison CDG Express », ne sont de nature à remettre en cause l'intérêt s'attachant à ce projet.

Il rejette donc les requêtes présentées par la commune de Mitry-Mory et l'association contre le projet CDG Express et autres.

**AdDen avocats représente la
région Ile-de-France et cinq
départements franciliens dans
le dossier de la
piétonnisation des voies sur
Berges et obtient**

L'annulation de la déclaration de projet et de l'arrêté de piétonnisation de la maire de Paris

AdDen avocats représente la région Ile-de-France et cinq départements franciliens dans le dossier de la piétonnisation des voies sur Berges et obtient l'annulation de la déclaration de projet et de l'arrêté de piétonnisation de la maire de Paris

Le cabinet AdDen avocats, avec une équipe menée par Nicolas Nahmias, avocat associé, Philippe Proot, avocat of counsel et Emmanuelle Benoît, avocate senior a accompagné, en première instance et en appel, la région Ile-de-France, les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines, de l'Essonne, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne dans le cadre du dossier de de la piétonnisation des voies sur Berges.

La Cour administrative d'appel de Paris a confirmé lundi 22 octobre 2018 l'annulation de la piétonnisation des voies sur berges décidée en 2016 par la ville de Paris déjà prononcée, en première instance, par le tribunal administratif de Paris en février 2018.

Faisant droit aux arguments des défendeurs, la cour estime que l'étude d'impact réalisée par la ville « a délibérément occulté une partie notable des incidences du projet sur les émissions de polluants atmosphériques et les nuisances

sonores. » En raison des « inexactitudes, omissions et insuffisances » qui l'affectait, l'étude d'impact « n'a ainsi pas permis d'assurer l'information complète de la population sur des éléments d'appréciation de l'intérêt de ce projet qui étaient pourtant essentiels, dès lors que celui-ci avait précisément pour objectif, notamment, d'améliorer la tranquillité et la qualité de l'air à Paris. ».

Elle annule en conséquence la délibération du 26 septembre 2016 par laquelle le conseil de Paris avait adopté la déclaration de projet de l'opération de piétonnisation ainsi que l'arrêté piétonnisation du 18 octobre 2016 pris par la maire de Paris

La fermeture à la circulation des voies sur berges a cependant été maintenue, la ville ayant pris, à la suite du jugement d'annulation rendu en février dernier par le tribunal administratif, un second arrêté de piétonnisation. Ce second arrêté que la région et les départements ont décidé de ne pas attaquer doit à son tour être jugé par le tribunal administratif de Paris dans les prochains jours.

Première application des règles contentieuses de l'avis du 26 juillet 2018 sur l'autorisation environnementale :

L'appréciation des capacités techniques et financières du pétitionnaire est une règle de fond

[CE 26 juillet 2018 Société centrale éolienne du pays entre Madon et Moselle et ministre de la transition écologique et solidaire, req. n° 411080](#)

Cet arrêt offre la possibilité au Conseil d'Etat de mettre en œuvre, pour la première fois, les règles de procédure contentieuse définies dans le cadre de l'avis *Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis* du 26 juillet 2018 sur l'autorisation environnementale ([CE avis 26 juillet 2018 Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis, req. n° 416831, publié au Rec. CE](#)) ((Voir notre article sur [cet avis](http://www.adden-leblog.com/2018/09/20/nouvelles-precisions-contentieuses-sur-lautorisation-environnementale/) : <http://www.adden-leblog.com/2018/09/20/nouvelles-precisions-contentieuses-sur-lautorisation-environnementale/>)).

Dans cette affaire , le pétitionnaire avait déposé en décembre 2012 une demande d'autorisation d'exploiter une installation composée de dix-huit éoliennes, cinq postes de livraison et trois locaux techniques. Les éoliennes devaient être réparties en deux ensembles, l'un au nord composé de 13 éoliennes et l'autre au sud, pour les 5 éoliennes restantes. Par un arrêté du 30 janvier 2014, le préfet des Vosges a accordé l'autorisation d'exploiter 13 éoliennes, situées dans le secteur nord du projet et a refusé l'autorisation d'exploiter les autres éoliennes.

Cet arrêté a toutefois été contesté par l'Association pour la protection du paysage du canton de Dompaire et autres en tant

qu'il autorisait l'exploitation de treize éoliennes devant le tribunal administratif de Nancy, lequel a fait droit à leur demande d'annulation par un jugement du 1^{er} décembre 2015. Ce jugement a été confirmé par la cour administrative d'appel de Nancy par un arrêt du 30 mars 2017.

La cour a en effet jugé que la société n'avait pas apporté suffisamment d'éléments de nature à démontrer sa capacité financière, méconnaissant ainsi les dispositions des articles L. 512-1 et R. 512-3 du code de l'environnement, qui exigent que le demandeur justifie des capacités techniques et financières lui permettant de conduire son projet. Le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et le pétitionnaire se sont pourvus en cassation contre cet arrêt rejetant leur demande d'annulation du jugement.

Après avoir rappelé que les dispositions de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ont modifié les règles de fond relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement ((Pour mémoire, l'article L. 181-7 du code de l'environnement prévoit dorénavant que « *l'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières que le pétitionnaire entend mettre œuvre [...] »*, alors que l'ancien article L 512-1 du même disposait que l'autorisation devait prendre en compte « *les capacités techniques et financières dont dispose le demandeur* ». Désormais, le pétitionnaire peut donc simplement présenter dans son dossier de demande les modalités envisagées pour se procurer les capacités techniques et financières nécessaires.)), le Conseil d'Etat énonce qu'« *il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet en cause au*

regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation ».

Ce considérant est directement repris du considérant 4 de l'avis du 26 juillet 2018 ((« 4. En vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, issu de l'article 1er de l'ordonnance du 26 janvier 2017 et applicable depuis le 1er mars 2017, l'autorisation environnementale est soumise, comme l'autorisation l'unique l'était avant elle ainsi que les autres autorisations mentionnées au 1° de l'article 15 de cette même ordonnance, à un contentieux de pleine juridiction. Il appartient, dès lors, au juge du plein contentieux d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation. »)).

Aussi, le Conseil d'Etat relève que la cour s'est fondée sur ce que le pétitionnaire ne répondait pas aux exigences relatives à la capacité financière du demandeur à mener à bien son projet et qu'était ainsi en cause une règle de fond tenant à l'appréciation des capacités techniques et financières du pétitionnaire et non une règle de procédure.

Par suite, eu égard à l'office du juge de plein contentieux exposé, il juge que la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit en se fondant sur les règles en vigueur à la date de l'arrêté attaqué alors qu'elle aurait dû appliquer les règles en vigueur à la date de sa décision, soit les nouvelles règles issues de l'ordonnance de 2017, puisqu'il résulte expressément de l'article 15 de cette ordonnance que ses dispositions

s'appliquent à compter du 1^{er} mars 2017 aux autorisations d'exploiter antérieurement délivrées. Le Conseil d'Etat annule donc l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy et lui renvoie l'affaire.

Cette décision de la cour à intervenir sera une illustration de la mise en œuvre des pouvoirs du juge concernant l'examen des capacités techniques et financières de l'exploitant, lesquels ont été précisés dans l'avis du 26 juillet 2016 : avant la mise en service de l'installation, le juge vérifie la pertinence des modalités selon lesquelles le pétitionnaire prévoit de disposer de capacités financières et techniques suffisantes tandis qu'après la mise en service, il vérifie la réalité et le caractère suffisant des capacités financières et techniques du pétitionnaire.

A suivre donc.

Modification des règles de participation du public applicables aux SDAGE et SAGE

[Décret n° 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux](#)

Le décret n° 2018-847 du 4 octobre 2018, publié au journal officiel le 6 octobre 2018, a pour objet de tenir compte des

changements législatifs sur les règles de participation du public applicables aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans le cadre de l'[ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016](#) portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, dite ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental ainsi que des changements apportés par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Il précise également la notion de détérioration des masses d'eau suite à la jurisprudence de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 1er juillet 2015.

Il prend en compte les recommandations formulées par le Comité national de l'eau quant à une simplification des procédures de modification et de révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Il met en cohérence les dispositions relatives à la Corse incluses dans le [code général des collectivités territoriales](#) avec ces modifications.

Enfin, il ajuste les dispositions relatives aux comités de gestion des poissons migrateurs et aux plans de gestion des poissons migrateurs afin de faciliter leur prise en compte dans les SDAGE.

Entrée en vigueur du décret

n° 2018-797 du 18 septembre 2018 relatif au dossier de demande d'autorisation environnementale

[Décret n° 2018-797 du 18 septembre 2018 relatif au dossier de demande d'autorisation environnementale](#)

Dans le prolongement de l'entrée en vigueur de l'autorisation environnementale mise en œuvre par une ordonnance et deux décrets publiés en janvier 2017, le décret n° 2018-797 du 18 septembre 2018 relatif au dossier de demande d'autorisation environnementale a été publié le 20 septembre 2018.

Ce décret, qui tend à « *simplifier et clarifier le contenu du dossier de demande d'autorisation environnementale* », concerne le contenu du dossier de demande spécifique à certaines catégories de projets.

On note par exemple que dans le cas où la demande concerne l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés, l'article 5 du décret supprime la nécessité de fournir un plan d'opération interne.

Surtout, le décret apporte des modifications et des précisions notables concernant certaines installations, ouvrages, travaux ou activités (**I**), et certaines installations classées pour la protection de l'environnement (**II**).

- **Concernant les modifications apportées au contenu du dossier de certaines installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA).**

Une première modification apportée par l'article 1^{er} du décret concerne le contenu du dossier de demande d'autorisation

environnementale de certaines installations, ouvrages, travaux ou activités.

S'agissant des barrages de retenue relevant de la rubrique 3.2.5.0 de la nomenclature, les dispositions du III de l'article D.181-15-1 du code de l'environnement prévoient désormais que le dossier de demande doit contenir « *un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance en toutes circonstances* ». Il est également précisé au même article que la note décrivant les mesures de sécurité pendant la première mise en eau doit être conforme aux dispositions du I de l'article R. 214-121 du code de l'environnement et que l'étude de danger, qui doit être jointe à la demande, doit être conforme à l'article R. 214-116 du code de l'environnement.

S'agissant des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations relevant de la rubrique 3.2.6.0, le décret modifie les dispositions du IV de l'article D.181-15 du code de l'environnement et intègre une alternative à la communication dans le dossier de demande des études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire. Désormais, le pétitionnaire peut choisir de communiquer « *une notice décrivant leur fonctionnalité si ces ouvrages modifiés ou construits concernent des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques* ». Il est également précisé au même article que le dossier de demande concernant ces installations, doit désormais contenir « *un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance en toutes circonstances* ».

Enfin, plusieurs dispositions ont été supprimées. Désormais, l'article D.181-15-1 du code de l'environnement ne prévoit plus que la demande d'autorisation environnementale concernant un barrage de retenue relevant de la rubrique 3.2.5.0 de la nomenclature ou une installation utilisant l'énergie

hydraulique, doit comporter « *tout document permettant au pétitionnaire de justifier qu'il aura, avant la mise à l'enquête publique, la libre disposition des terrains ne dépendant pas du domaine public sur lesquels les travaux nécessaires à la construction de l'ouvrage doivent être exécutés* ».

- **Concernant le contenu du dossier des installations classées pour la protection de l'environnement.**

Les évolutions les plus notables sont prévues par l'article 2 du décret et concernent les installations classées pour la protection de l'environnement.

En premier lieu, une simplification est apportée concernant la description des capacités techniques et financières. Désormais, les dispositions du I de l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement prévoient que, lorsque les capacités techniques et financières de l'exploitant ne sont pas constituées au dépôt de la demande d'autorisation, l'exploitant doit uniquement mentionner dans son dossier les « *modalités prévues pour les établir au plus tard à la mise en service de l'installation* ». Ainsi, l'exploitant ne doit plus justifier de la constitution effective des capacités techniques et financières auprès du préfet lorsqu'elles n'ont pas été constituées au dépôt de la demande d'autorisation.

En deuxième lieu, concernant les garanties financières, les dispositions du I de l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement prévoient que le dossier de demande doit uniquement préciser les montants des garanties financières exigées à l'article L. 516-1 du code de l'environnement alors qu'auparavant le pétitionnaire devait préciser les modalités des garanties financières et notamment leur nature, leur montant et les délais de leur constitution.

En troisième lieu, le décret apporte une modification concernant spécifiquement la conformité des éoliennes

terrestres aux documents d'urbanisme. En effet, le décret a modifié les dispositions du I de l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement qui mentionnent désormais la liste des documents d'urbanisme au regard desquels la conformité du projet doit être justifiée par le pétitionnaire. Surtout, le pétitionnaire ne doit plus justifier de la conformité de son installation avec les documents d'urbanisme lorsqu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité s du document d'urbanisme concerné est engagée pour permettre la réalisation du projet.

En quatrième lieu, s'agissant des éoliennes terrestres, le décret apporte également des précisions concernant l'impact de ces installations sur les radars météorologiques. En effet, conformément aux dispositions du I de l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement un arrêté ministériel doit désormais venir préciser la distance en deçà de laquelle une étude des impacts cumulés est nécessaire.

Enfin, l'article 3 du décret a inséré après l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement, un article D. 181-15-2 bis qui prévoit que pour les installations soumises à enregistrement, le dossier de demande d'autorisation doit comporter un document justifiant du respect des prescriptions générales applicables à l'installation.

**Nouvelles précisions
contentieuses sur
l'autorisation**

environnementale

[CE avis 26 juillet 2018 Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis, req. n° 416831, publié au Rec. CE.](#)

Après l'avis contentieux Association Novissen du 22 mars 2018 (([CE 22 mars 2018 Association Novissen, req. n° 415852 : Rec. CE.](#) Voir notre article sur cet avis : http://www.adden-leblog.com/2018/04/02/precisions-sur-le-regime-contentieux-de-lautorisation-environnementale/#footnote_0_10755)), le Conseil d'Etat vient à nouveau de préciser les modalités de la procédure contentieuse après l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 (([Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et son décret d'application n° 2017-81 du même jour](#))), codifiées aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement instituant l'autorisation environnementale.

Pour mémoire, rappelons que cette ordonnance a été prise à la suite de l'expérimentation pendant près de trois ans de ce qui était dénommé « autorisation unique », prévue par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 et son décret d'application (([Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 pris pour application de cette ordonnance.](#) En outre, une [ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement](#) a été prise le même jour)).

Ainsi, la société Les vents du Sud Cambrésis a, sur ce fondement, sollicité le 7 novembre 2014 une demande

d'autorisation unique portant sur la construction et l'exploitation d'un parc éolien Le Bois de Saint Aubert. Par un arrêté du 26 janvier 2016, le préfet du Nord a délivré l'autorisation sollicitée. L'association « *Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis* » et d'autres requérants ont saisi le tribunal administratif de Lille d'une requête en annulation de l'arrêté. Par un jugement du 14 décembre 2017, le tribunal administratif a décidé de saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur l'application éventuelle de l'ordonnance du 26 janvier 2017 au litige, au regard de l'évolution du cadre juridique.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat apporte une nouvelle série de précisions et introduit son propos en énonçant l'objet même d'une autorisation environnementale : « *permettre qu'une décision unique tienne lieu de plusieurs décisions auparavant distinctes* ».

1 Présentation des règles procédurales applicables aux autorisations uniques

Le Conseil d'Etat annonce tout d'abord que l'ordonnance du 26 janvier 2017 n'a ni pour objet, ni pour effet de modifier rétroactivement les dispositions régissant la procédure de délivrance des autorisations uniques prévue par l'ordonnance du 26 mars 2014, la date d'entrée en vigueur du 1^{er} mars 2017 étant indiquée expressément à l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017.

La Haute Juridiction précise ensuite que depuis le 1^{er} mars 2017, l'autorisation environnementale est soumise à un contentieux de pleine juridiction ([\(L. 181-17 du code de l'environnement\)](#)), comme l'était d'ailleurs l'autorisation unique ainsi que les autres autorisations délivrées avant cette date.

Cette précision relative à la nature du contentieux emporte des conséquences sur les modalités d'examen du juge. Ainsi, en

reprenant les termes de l'arrêt *SIETOM* ([\(CE 22 septembre 2014 SIETOM, req. n° 367889.\)](#)), le Conseil d'Etat indique que le juge apprécie :

- le respect des **règles de procédure** régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à **la date de délivrance de l'autorisation** ;
- le respect des **règles de fond** régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à **la date à laquelle il statue**, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation.

Le rappel de ces règles le conduit alors à affirmer que bien que les autorisations uniques délivrées au titre de l'ordonnance du 20 mars 2014 soient considérées depuis le 1^{er} mars 2017 comme des autorisations environnementales, le juge saisi d'une contestation contre une autorisation unique devra apprécier sa légalité au regard des règles procédurales applicables aux autorisations uniques à la date de sa délivrance.

Enfin, dans le prolongement de l'avis *Association Novissen* ([\(CE 22 mars 2018 Association Novissen, req. n° 415852 : Rec. CE. Voir notre article sur cet avis : \[http://www.adden-leblog.com/2018/04/02/precisions-sur-le-regime-contentieux-de-lautorisation-environnementale/#footnote_0_10755\]\(http://www.adden-leblog.com/2018/04/02/precisions-sur-le-regime-contentieux-de-lautorisation-environnementale/#footnote_0_10755\)\)](#)), le Conseil d'Etat revient sur les possibilités de régularisation d'une autorisation. Aussi, il précise que le juge du plein contentieux peut prendre en compte la circonstance, au moment où il statue, que les irrégularités affectant l'autorisation ont été régularisées sous réserve que cette régularisation n'ait pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

Si en revanche une telle régularisation n'est pas intervenue à la date à laquelle le juge statue, il peut, en application de l'article 181-18 du code de l'environnement, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe afin de permettre à l'administration de régulariser l'illégalité par une autorisation modificative.

2 Spécificités des autorisations uniques valant permis de construire

En application de l'article 2 de l'ordonnance de 2014, l'autorisation unique valait permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme. Mais l'article premier de l'ordonnance de 2017, codifié à l'article L. 181-2 du code de l'environnement, prévoit à l'inverse que l'autorisation environnementale ne tient pas lieu de permis construire.

Dès lors, comment articuler le passage de l'autorisation unique à l'autorisation environnementale concernant le volet du permis de construire ?

Le Conseil d'Etat y répond clairement : bien que l'autorisation unique soit regardée comme une autorisation environnementale, elle continue de produire ses effets en tant qu'elle vaut permis de construire.

Par suite, le juge saisi de moyens contre une autorisation unique en tant qu'elle vaut permis de construire statue comme juge de l'excès de pouvoir, c'est-à-dire à la date de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Dernière précision : si un permis de construire n'est plus requis pour un projet d'installation d'éoliennes terrestres depuis le 1^{er} mars 2017, cette modification est sans incidence sur la légalité des autorisations uniques, qui ont été délivrées avant cette date.

3 Focus sur le contrôle des capacités techniques et

financière du bénéficiaire d'une autorisation environnementale

Les articles L. 181-27 et D. 181-15-2 du code de l'environnement ont modifié les règles de fond relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement, antérieurement définies à l'article L. 512-1 du même code. Ces dispositions allègent le contrôle en amont des capacités de l'exploitant.

En effet, rappelons que par une décision *Société Hambrégie* du 22 février 2016 ([\(CE 22 février 2016 Société Hambrégie, req. n°384821.\)](#)), le Conseil d'Etat avait interprété les anciennes dispositions comme impliquant que le pétitionnaire était tenu de fournir des indications précises et étayées sur ses capacités techniques financière à l'appui de son dossier de demande et que l'autorisation ne pouvait pas être légalement délivrée si ces conditions n'étaient pas remplies.

Cette jurisprudence, très exigeante, ne prenait finalement pas en compte le contexte des projets d'énergie. En effet, ces projets prennent souvent la forme de société de projet, de sorte que les financements et les principaux contrats ne seront conclus et exécutés qu'après le dépôt du dossier de demande. C'est dans ces conditions que l'ordonnance de 2017 et son décret d'application ont modifié la réglementation applicable afin de permettre que l'autorisation prenne en compte les capacités techniques et financières que le pétitionnaire entend mettre en œuvre ([\(L. 181-17 du code de l'environnement.\)](#)).

Dans le présent avis, le Conseil d'Etat relève ainsi que le dossier d'une demande d'autorisation déposée depuis le 1^{er} mars 2017 ne doit plus comporter des indications précises et étayées sur les capacités techniques et financières exigées par l'article 181-27 du code de l'environnement, mais seulement une présentation des modalités prévues pour établir ces capacités, dans l'hypothèse où elles ne sont pas

constituées à ce stade.

Le Conseil d'Etat se prononce enfin sur plusieurs autres points relatifs au contrôle des capacités techniques et financières du bénéficiaire d'une autorisation environnementale :

3.1 En ce qui concerne le contrôle du juge :

- une autorisation d'exploiter une installation classée ne peut légalement être délivrée sous le contrôle du juge du plein contentieux des installations classées si les conditions qu'elles posent ne sont pas remplies ;
- lorsque le juge se prononce sur la légalité de l'autorisation **avant la mise en service de l'installation**, il lui appartient, si la méconnaissance de ces règles de fond est soulevée, de **vérifier la pertinence des modalités selon lesquelles le pétitionnaire prévoit de disposer de capacités financières et techniques suffisantes** pour assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site, au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, ainsi que les garanties de toute nature qu'il peut être appelé à constituer à cette fin en application des articles L. 516-1 et L. 516-2 du même ;
- lorsque le juge se prononce **après la mise en service de l'installation**, il lui appartient de **vérifier la réalité et le caractère suffisant des capacités financières et techniques du pétitionnaire** ou, le cas échéant, de l'exploitant auquel il a transféré l'autorisation.

3.2 En ce qui concerne les pouvoirs du préfet :

- postérieurement à la délivrance de l'autorisation, le préfet peut à tout moment prescrire par arrêté

complémentaire la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant (([181-14](#) et [R. 181-45 du code de l'environnement.](#)));

- en cas d'inobservation des prescriptions citées, le préfet met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai déterminé (([171-8 du code de l'environnement.](#)));
- si à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, le préfet peut arrêter une ou plusieurs des sanctions administratives (([171-8 du code de l'environnement.](#))).

3.3 En ce qui concerne le recours des tiers :

- Les tiers peuvent agir auprès du préfet s'ils estiment que l'exploitant ne justifie pas disposer des capacités techniques et financières exigées par l'article L. 181-27 du code de l'environnement et contester devant le juge administratif l'éventuel refus du préfet de prendre des mesures qu'ils estiment nécessaires (([181-52 du code de l'environnement.](#))).

Expropriation : état parcellaire, document d'arpentage et arrêté de cessibilité

[CE 9 juillet 2018 M. A.B. et autres, req. n° 406696](#)

Par sa décision du 9 juillet 2018, la Haute juridiction vient

compléter sa jurisprudence relative à la désignation des immeubles déclarés cessibles par un arrêté de cessibilité et vient affirmer l'obligation d'établissement d'un document d'arpentage avant le prononcé d'un arrêté de cessibilité en cas de modification des limites de terrains.

Dans cette affaire, les requérants contestaient un arrêté préfectoral déclarant cessible en urgence au profit de la commune les immeubles bâtis ou non bâtis, leur appartenant.

Faisant application combinée des dispositions de l'article R. 11-18 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'article 7 du décret du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, le Conseil d'Etat affirme la nécessaire précision de la désignation des biens qui vont être expropriés.

Il considère ainsi que « lorsqu'un arrêté de cessibilité déclare cessibles des parties de parcelle, ce qui implique de modifier les limites des terrains concernés, un document d'arpentage doit être préalablement réalisé afin que l'arrêté de cessibilité désigne les parcelles concernées conformément à leur numérotation issue de ce document ».

La Haute juridiction précise par la suite que « le défaut d'accomplissement de cette obligation, qui constitue alors une garantie pour les propriétaires concernés par la procédure d'expropriation entache d'irrégularité l'arrêté de cessibilité ».

Si certaines jurisprudences ((CE 1^{er} avril 1977 *Dame G...*, req. n° 2445 – CE 2 mars 1979 *Consorts S...*, req. n° 2342 – CE 8 juin 1988 *Ville d'Amiens*, req. n°67428 – CE 10 novembre 1999 *Consorts M...*, req. n°162536)) du Conseil d'Etat faisaient ainsi preuve de souplesse dans la désignation des immeubles à exproprier en admettant que le document d'arpentage soit réalisé après l'arrêté de cessibilité et , le rapporteur public ((Cf. conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe,

rapporteur public, CE 9 juillet 2018)) est venu préciser que tel pouvait être le cas uniquement lorsque l'expropriation portait sur l'ensemble des parcelles et donc qu'il était possible pour le propriétaire d'identifier les parcelles concernées par l'expropriation.

La Haute juridiction avait ainsi jugé illégal un arrêté de cessibilité dont l'état parcellaire ne permettait pas de faire « *apparaître la consistance exacte et précise de l'ensemble des propriétés* ((CE 17 janvier 1990 *Commissaire de la République du Jura c. M/ D...*, n° 64478)) »

Plus récemment ((CE 13 juin 2018 *Ministre de l'Intérieur c/ M. T...*, n° 09635)) le Conseil d'Etat a précisé que le propriétaire devait pouvoir identifier les parcelles cessibles à la seule lecture de l'arrêté de cessibilité (et des documents qu'il reçoit).

Ainsi désormais l'état parcellaire et le document d'arpentage devront être réalisés avant l'arrêté de cessibilité et non plus au stade de l'ordonnance d'expropriation.