Conseil d'État, 28 avril 2026, n° 499474

Conseil d'État | 6ème et 5ème chambres réunies | 28 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 code de l environnement

#2 contenu de l étude d impact

#3 code de l environnement

#4 décision de l autorité administrative

#5 certification

#6 code de l environnement

Voir plus (1)

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Marseille
5ème Chambre
13/07/2022
N° 1805238

Cour administrative d'appel - Marseille
5ème chambre - formation à 3
07/10/2024
N° 22MA02480

Conseil d'État
6ème et 5ème chambres réunies
28/04/2026
N° 499474

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Les associations Greenpeace France, France nature environnement, France nature environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur et France nature environnement Bouches-du-Rhône ont demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler l'arrêté du 16 mai 2018 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a autorisé la société TotalEnergies Raffinage France à poursuivre l'exploitation de la raffinerie de Provence située sur le territoire des communes de Martigues et de Châteauneuf-les-Martigues.

Par un premier jugement n° 1805238 du 1er avril 2021, le tribunal administratif de Marseille a, à l'article 1er, annulé l'arrêté du 16 mai 2018 en tant seulement qu'il ne fixait pas de limitation quantitative annuelle plus stricte que celle indiquée à son article 1.8.1 à l'utilisation d'huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède, à l'article 2, enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite à l'issue de mesures de régularisation et, à l'article 3, sursis à statuer sur le surplus des conclusions des demandes de l'association Greenpeace France et autres.

Par un arrêté du 2 mai 2022, le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé à la société TotalEnergies Raffinage France une autorisation modificative visant à régulariser l'arrêté du 16 mai 2018.

Par un jugement n° 1805238 du 13 juillet 2022, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le surplus des conclusions de la demande de l'association Greenpeace France et autres.

Par un arrêt n° 22MA02480 du 7 octobre 2024, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de l'association Greenpeace France et autres tendant à l'annulation des articles 3, 4 et 6 du jugement avant-dire droit du 1er avril 2021 du tribunal administratif de Marseille, en tant qu'ils mettent en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, et rejeté le surplus des conclusions de l'appel formé par l'association Greenpeace France contre ce jugement et contre le jugement du 13 juillet 2022.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 décembre 2024, 5 mars 2025 et 5 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Greenpeace France et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) en tant que de besoin, de surseoir à statuer, et de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « Les articles 3 et 5 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, complétés par l'annexe IV de cette directive, doivent-il s'interpréter en ce sens que l'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement doit contenir une analyse des effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, résultant par exemple de l'utilisation en quantités substantielles des ressources naturelles, y compris lorsque ces effets se manifestent à l'étranger ? » ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société TotalEnergies Raffinage France la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ;

- la directive n° 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ;

- le code de l’environnement ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Guérin - Gougeon, avocat de l’association Greenpeace France et autres, et à la SELAS Froger et Zajdela, avocat de la société TotalEnergies Raffinage France ;

Considérant ce qui suit :

Motifs

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société TotalEnergies Raffinage France (TERF) exploite la raffinerie de Provence, dénommée « plateforme de la Mède », située sur le territoire des communes de Martigues et de Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône). Dans le cadre d’un projet de reconversion du site industriel, la société TERF a obtenu, par arrêté du 16 mai 2018, l’autorisation d’exploiter une bioraffinerie en vue de permettre la production de biodiesel « HVO » à partir d’huiles végétales et notamment d’huile de palme. Par un jugement avant-dire droit du 1er avril 2021, le tribunal administratif de Marseille, saisi d’une demande de l’association Greenpeace France et autres tendant à l’annulation de cet arrêté, l’a annulé en tant qu’il ne fixait pas de limitation quantitative annuelle plus stricte que celle indiquée à son article 1.8.1 à l’utilisation d’huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède, a enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite à l’issue des mesures de régularisation et a sursis à statuer sur le surplus des conclusions de la demande. En exécution de ce jugement, le préfet des Bouches du-Rhône a transmis au tribunal administratif l’étude d’impact du projet mise à jour en juillet 2021 et complétée d’un volet relatif au climat, l’avis du 23 septembre 2021 de la mission régionale d’autorité environnementale (MRAE) de Provence-Alpes-Côte d’Azur, le rapport, les conclusions et l’avis du commissaire enquêteur du 22 mars 2022 sur l’enquête publique réalisée du 24 janvier au 24 février 2022 portant sur l’actualisation de l’étude d’impact présentée par la société TERF, ainsi qu’un nouvel arrêté du 2 mai 2022 modifiant l’article 1.8.1 de l’autorisation d’exploiter en vue de limiter le plan d’approvisionnement de l’établissement à 650 000 tonnes par an et d’interdire, à compter du 1er janvier 2023, tout approvisionnement en huile de palme et en résidus du raffinage de l’huile de palme (PFAD). Par un jugement du 13 juillet 2022, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le surplus des conclusions de la demande de l’association Greenpeace France et autres. Par un arrêt du 7 octobre 2024, la cour administrative d’appel de Marseille a jugé qu’il n’y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de l’association Greenpeace France et autres tendant à l’annulation des articles 3, 4 et 6 du jugement avant-dire droit du 1er avril 2021 du tribunal administratif de Marseille, en tant qu’ils mettent en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l’article L. 181-18 du code de l’environnement, et a rejeté le surplus des conclusions de l’appel qu’elles avaient formé contre ce jugement ainsi que celui du 13 juillet 2022.

2. Aux termes de l’article 3 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 : « 1. L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : / a) la population et la santé humaine ; / b) la biodiversité (…) ; / c) les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; / d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d). / (…) ». Aux termes de l’article 5 de la même

directive : « 1. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum : / a) une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet ; / b) une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ; / (…) / Pour éviter tout double emploi lors des évaluations, le maître d'ouvrage tient compte, dans l'élaboration du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes dans le cadre de la législation de l'Union ou de la législation nationale. / (…). L'annexe IV de la même directive précise les informations destinées au rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, qui doit notamment comporter « une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / (…) b) de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; / (…) f) des incidences du projet sur le climat (par exemple la nature et l'ampleur des émissions de gaz à effet de serre) et de la vulnérabilité du projet au changement climatique ; (…). La description des éventuelles incidences notables sur les facteurs précisés à l'article 3, paragraphe 1, devrait porter sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, transfrontaliers, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet. Cette description devrait tenir compte des objectifs en matière de protection de l'environnement fixés au niveau de l'Union ou des États membres qui sont pertinents par rapport au projet. / (…) »

#1 code de l environnement

3. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition des dispositions qui précèdent, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « I. - Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. Aux termes de l'article R. 122-5 du même code, dans sa rédaction applicable à la date du dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter la bioraffinerie : « I.- Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II.- L'étude d'impact présente : 1° Une description du projet comportant des informations relatives à sa conception et à ses dimensions, y compris, en particulier, une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et des exigences techniques en matière d'utilisation du sol lors des phases de construction et de fonctionnement et, le cas échéant, une description des principales caractéristiques des procédés de stockage, de production et de fabrication, notamment mis en œuvre pendant l'exploitation, telles que la nature et la quantité des matériaux utilisés, ainsi qu'une estimation des types et des quantités des résidus et des émissions attendus résultant du fonctionnement du projet proposé. (…) / 2° Une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques telles que définies par l'article L. 371-1, les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments ; / 3° Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° et sur la consommation énergétique, la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), l'hygiène, la santé, la sécurité, la salubrité publique, ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux ; / (…) ».

#2 contenu de l étude d impact

4. Aux termes de l'article R. 512-6 du code de l'environnement, alors applicable : « I. - A chaque exemplaire de la demande d'autorisation doivent être jointes les pièces suivantes : / (…) / 4° L'étude d'impact prévue à l'article L.

122-1 dont le contenu est défini à l'article R. 122-5 et complété par l'article R. 512-8 ; / (…) ». Aux termes de l'article R. 512-8 du même code, alors applicable : « I.- Le contenu de l'étude d'impact mentionnée à l'article R. 512-6 doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. / II.- Le contenu de l'étude d'impact est défini à l'article R. 122-5. Il est complété par les éléments suivants : / 1° L'analyse mentionnée au 3° du II de l'article R. 122-5 précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les effets sur le climat le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau ; / (…) / III.- Pour les installations visées à la section 8 du chapitre V du présent titre, le contenu de l'étude d'impact comporte en outre les compléments mentionnés au I de l'article R. 515-59 (…) ».

#3 code de l environnement

5. En premier lieu, les effets sur l'environnement d'un projet d'installation classée qui doivent, conformément à l'article R. 512-8 du code de l'environnement alors applicable, faire l'objet d'une analyse spécifique dans l'étude d'impact, doivent être déterminés au regard de la nature de l'installation projetée, de son emplacement et de ses incidences prévisibles sur l'environnement. L'appréciation de ces effets suppose que soient analysées dans l'étude d'impact non seulement les incidences directes sur l'environnement de l'ouvrage autorisé, mais aussi celles susceptibles d'être provoquées par son utilisation et son exploitation. Cette analyse doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée. En l'espèce, la cour administrative d'appel a estimé, par des motifs non contestés en cassation, qu'eu égard à l'envergure de la bioraffinerie objet de l'autorisation litigieuse et à la quantité d'huiles végétales qu'il était prévu d'importer pour les besoins de son exploitation, l'étude d'impact devait tenir compte des principaux effets indirects résultant de son plan d'approvisionnement, y compris ceux susceptibles de se produire dans les pays d'origine, notamment, pour les matières premières produites à l'étranger, de leur nature, leur pays de provenance et leur localisation dans ce pays, des quantités utilisées et des modalités de production locale, la cour précisant que cette analyse devait demeurer proportionnée aux enjeux en cause. En jugeant que cette étude n'était pas tenue d'analyser, au-delà de ces éléments, l'ensemble des effets indirects de l'approvisionnement en huiles végétales dans les pays de provenance, la cour n'a, au vu des dispositions applicables rappelées aux points 2 à 4, pas entaché son arrêt d'erreur de droit.

#4 décision de l autorité administrative

6. En deuxième lieu, 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.

#5 certification

7. La cour a relevé que la société TERF avait fourni, dans le volet climat de l'étude d'impact actualisée à la suite du jugement du 1er avril 2021, des informations portant sur la nature des matières premières utilisées, leur pays de provenance, les quantités utilisées, ainsi que leurs conditions locales de production, ces dernières étant attestées par le recours au système de certification volontaire « International Sustainability and Carbon Certification » (ISCC), reconnu par la Commission européenne et permettant de garantir le respect des critères de durabilité fixés par la directive n° 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 dite « RED II ». En regardant comme suffisante cette étude d'impact, la cour, qui n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'absence de précision ex ante sur la localisation exacte des matières premières dans les pays de provenance n'avait pas nui à l'information du public ni exercé d'influence sur la décision de l'autorité administrative, ni, en tout état de cause, en

admettant le recours à un tel système de certification des conditions locales de production, s’est livrée à une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

#6 code de l environnement

8. En troisième lieu, aux termes de l’article L. 181-3 du code de l’environnement : « I.- L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article L. 161-1 du code minier selon les cas ». Aux termes de l’article L. 511-1 du code de l’environnement : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »

9. La cour a relevé que l’arrêté attaqué prévoyait une interdiction, à compter du 1er janvier 2023, de l’utilisation de l’huile de palme dans la bioraffinerie litigieuse, que les huiles végétales de substitution bénéficiaient d’une certification garantissant leur conformité aux critères de durabilité fixés par la directive RED II, lesquels portent notamment sur les émissions de gaz à effet de serre et les changements d’affectation des terres dans les pays de provenance, que la société TERF s’était engagée à réduire au maximum la part d’huiles végétales brutes dans son approvisionnement et que les émissions de gaz à effet de serre étaient significativement réduites par rapport à la production de carburant à partir de combustibles fossiles. En écartant, sur la base de ces éléments, le moyen tiré de ce que le projet aurait porté des atteintes significatives aux intérêts protégés par l’article L. 511-1 du code de l’environnement, la cour a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

#7 question préjudicielle

10. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu’il soit besoin, en l’absence de doute raisonnable quant à l’interprétation de ces dispositions, de transmettre une question préjudicielle à la Cour de Justice de l’Union européenne sur la portée des articles 3 et 5 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, que l'association Greenpeace France et autres ne sont pas fondées à demander l’annulation de l’arrêt qu’elles attaquent.

11. Les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu’une somme soit mise à ce titre à la charge de l’Etat et de la société TERF, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance. Il n’y a pas lieu, dans les circonstances de l’espèce, de mettre une somme à la charge des associations requérante au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de l'association Greenpeace France et autres est rejeté.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société TERF au titre des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l’association Greenpeace France, première dénommée pour l’ensemble des requérants, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature et à la société TotalEnergies Raffinage France.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 mars 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 28 avril 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Jean-Baptiste Butlen

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain