

Amarsada

Éditeur : Aix-Marseille analyse le droit administratif

2024/3

De l'étude d'impact nécessaire pour l'autorisation d'exploiter une bioraffinerie produisant du biodiesel à partir d'huile de palme

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=531>

Référence électronique

« De l'étude d'impact nécessaire pour l'autorisation d'exploiter une bioraffinerie produisant du biodiesel à partir d'huile de palme », *Amarsada* [En ligne], 2024/3, mis en ligne le 10 décembre 2024, consulté le 17 juin 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=531>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e chambre – N° 22MA02480 – 07 octobre 2024

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Commentaire / Didier Del Prete

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 CAA Marseille, 7 octobre 2024, Association Greenpeace France et autres, n° 22MA02480
- 2 La société TotalEnergies Raffinage France (TERF) exploite la raffinerie, dénommée « plateforme de la Mède » située sur le territoire des communes de Martigues et de Châteauneuf-les-Martigues. Elle 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.
- 3 Par un premier jugement avant-dire droit, du 1^{er} avril 2021, le tribunal administratif de Marseille a, notamment, annulé cet arrêté du 16 mai 2018 en tant seulement qu'il ne fixe pas de limitation quantitative annuelle plus stricte à l'utilisation d'huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède et enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite.
- 4 À la suite de ce jugement, le préfet des Bouches-du-Rhône a pris un nouvel arrêté du 2 mai 2022 modifiant l'autorisation d'exploiter en limitant le plan d'approvisionnement de l'établissement à 650 000 tonnes par an et en interdisant, à compter du 1^{er} janvier 2023, tout approvisionnement en huile de palme et en résidus du raffinage de l'huile de palme.

- 5 Compte tenu de cette autorisation modificative, le tribunal administratif de Marseille a finalement rejeté la requête des associations par un second jugement du 13 juillet 2022.
- 6 La cour administrative d'appel de Marseille était saisie en appel par ces associations de la légalité de ces deux arrêtés des 16 mai 2018 et 2 mai 2022.
- 7 La cour a retenu tout d'abord que les dispositions du code de l'environnement n'imposent pas d'analyser dans l'étude d'impact l'ensemble des effets indirects de l'approvisionnement en huiles végétales dans les pays de provenance situés en l'espèce principalement en Asie mais qu'en revanche, pour les matières premières produites à l'étranger, elle doit indiquer, *a minima*, leur nature, leur pays de provenance, leur localisation dans ce pays, les quantités utilisées ainsi que les modalités de production locale.
- 8 La cour a ensuite jugé que l'étude d'impact initiale du projet complétée par l'étude complémentaire comportant un volet climat, réalisée dans le cadre de la régularisation ordonnée par le tribunal administratif de Marseille, étaient suffisantes au regard de ces critères.
- 9 La cour a également jugé que l'utilisation des huiles végétales de substitution à l'huile de palme ne portait pas atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, compte tenu de leur impact sur le climat, dès lors notamment que ces huiles sont certifiées selon les standards d'un système de certification volontaire reconnu par l'Union européenne et que l'arrêté du 2 mai 2022 en limite leur part dans le plan d'approvisionnement de l'installation à un niveau aussi bas que possible.
- 10 Pour ces raisons, la cour a rejeté l'appel dont elle était saisie.

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Didier Del Prete

Maître de conférences en droit public à Sciences Po-Aix, Avocat associé (SELARL Borel Del Prete)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/33320>

IDREF : <https://www.idref.fr/096894598>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000004901472>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15122997>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.614

-
- 1 La cour administrative d'appel (CAA) de Marseille a jugé que l'arrêté préfectoral du 16 mai 2018 autorisant de l'exploitation de la bioraffinerie de La Mède en vue de permettre la production de biodiesel « HVO », complété par un second arrêté du 2 mai 2022 régularisant l'autorisation initiale d'exploiter, est légal. Elle a estimé que l'étude d'impact sur laquelle repose cette autorisation ne devait pas prendre en compte l'ensemble des effets indirects du projet, notamment l'impact de l'approvisionnement en huile de palme sur la déforestation en Indonésie et en Malaisie.
 - 2 La cour administrative d'appel de Marseille a rendu, le 7 octobre 2024, une décision particulièrement attendue dans l'affaire opposant plusieurs associations environnementales, dont Greenpeace France et France nature environnement, à la société Total énergies raffinage France. Ce contentieux portait sur l'autorisation d'exploitation de la bioraffinerie de La Mède en vue de permettre la production de biodiesel « HVO », dont l'activité repose notamment sur l'utilisation d'huiles végétales, et en particulier d'huile de palme, ressource vivement critiquée pour son impact environnemental, notamment en raison de la déforestation qu'elle engendre.

- 3 La légalité de l'arrêté préfectoral du 16 mai 2018, autorisant l'exploitation de l'installation, a été contestée par plusieurs associations au motif que l'étude d'impact sur laquelle repose cette autorisation ne prenait pas en compte les effets indirects du projet, notamment l'impact de l'approvisionnement en huile de palme sur la déforestation en Indonésie et en Malaisie.
- 4 Il nous semble utile de rappeler que dans un premier jugement avant dire droit (pris sur le fondement des dispositions du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement), du 1^{er} avril 2021, le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté du 16 mai 2018 car il ne fixe pas de limitation quantitative annuelle plus stricte à l'utilisation d'huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède. Le tribunal a enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite. Afin de régulariser l'autorisation initiale, le préfet des Bouches-du-Rhône a donc pris un nouvel arrêté du 2 mai 2022 modifiant l'autorisation d'exploiter, en limitant le plan d'approvisionnement de l'établissement à 650 000 tonnes par an et en interdisant, à compter du 1^{er} janvier 2023, tout approvisionnement en huile de palme et en résidus du raffinage de l'huile de palme.
- 5 Suite à la régularisation de l'autorisation, la juridiction a rejeté le recours des associations dans un second jugement en date du 13 juillet 2022.
- 6 La cour administrative d'appel de Marseille était saisie en appel par ces associations de la légalité de ces deux arrêtés des 16 mai 2018 et 2 mai 2022.
- 7 Au-delà de la possibilité de régularisation d'une autorisation environnementale, l'arrêt présente un intérêt majeur concernant le contrôle opéré par le juge sur le contenu de l'étude d'impact.

1. Sur le contrôle du contenu de l'étude d'impact

- 8 Pour rappel et à titre liminaire, l'article L. 122-1 du code de l'environnement exige une étude d'impact : « 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. [...] ». Ainsi, lorsqu'un projet porte atteinte à l'environnement, ce dernier fait l'objet d'une évaluation environnementale, permettant de décrire et d'apprécier de manière appropriée les incidences notables directes et indirectes d'un projet.

- 9 Le contenu de l'étude impact (introduite par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977), est désormais défini et encadré par les dispositions de l'article R. 512-8 du code de l'environnement. Cet article exige deux parties dans la construction de cette étude, une première relative à l'analyse de l'état initial d'un site et de son environnement, et une seconde partie portant sur l'analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement.
- 10 Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État a, à plusieurs reprises, rappelé que le contenu doit être en relation avec l'importance du projet. C'est d'ailleurs rappelé par la cour :

« Les effets sur l'environnement d'un projet d'installation classée devant, 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 » (point 16).

- 11 Il ressort également de la jurisprudence qu'il est nécessaire de prendre en compte les incidences prévisibles du projet sur l'environnement, en particulier au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement.
- 12 Il en résulte nécessairement une analyse concrète de chaque étude d'impact en particulier l'analyse des effets indirects sur l'environnement.
- 13 L'arrêt du Conseil d'État relatif à la centrale biomasse du 27 mars 2023 dans l'affaire dite de Gardanne, constitue une avancée importante en matière de contrôle des études d'impact environnementales notamment sur la prise en compte des effets indirects du projet sur l'environnement, y compris à l'étranger¹.

- 14 Les associations requérantes soutenaient que l'étude d'impact, bien qu'elle présente une estimation de la part prévisionnelle des principaux combustibles dans l'approvisionnement de la centrale, est insuffisante car elle n'analyse pas les effets, pour les massifs forestiers, de la mise en œuvre de ce plan d'approvisionnement. Le Conseil d'État précise que

« 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 » (point n°5).

- 15 Autrement dit, les principaux impacts sur l'environnement de la centrale par son approvisionnement doivent être nécessairement analysés dans l'étude d'impact. Par suite, en jugeant que l'étude d'impact n'avait pas à analyser les effets sur l'environnement du plan d'approvisionnement en bois de la centrale, la CAA de Marseille avait entaché son arrêt d'une erreur de droit.
- 16 Dans cette affaire, la haute juridiction avait jugé que l'étude d'impact d'un projet ne pouvait se limiter aux effets directs de l'installation projetée, mais devait impérativement intégrer les effets indirects liés à son exploitation, en particulier ceux concernant l'approvisionnement en matières premières, même si ceux-ci relevaient d'une législation distincte. Elle avait déjugé la cour administrative d'appel de Marseille sur ce point, cette dernière n'avait pas jugé l'étude d'impact insuffisante contrairement au tribunal administratif de Marseille (CAA Marseille, 24 décembre 2020, n° 17MA03489, l'étude d'impact devait porter sur les seules opérations d'exploitation de biomasse et non sur les opérations forestières régies par une législation autonome).
- 17 Le rapporteur public Stéphane Hoyneck avait, en outre, souligné dans cette affaire, que l'existence d'un élément d'extranéité ne fait pas obstacle à l'analyse des effets indirects portés à l'environnement y compris en dehors du territoire national², en se fondant sur l'objectif à valeur constitutionnelle visant à la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains³.
- 18 Il en va notamment ainsi lorsqu'il s'agit d'un projet d'une assez grande vigueur.

- 19 Cette analyse est confortée par le droit de l'Union européenne découlant de la directive Projets ayant une approche globale dépassant l'approche par législation autonome, ce qui revient indirectement à écarter le principe d'indépendance des législations, consacré en droit public.
- 20 C'est en tenant compte de ce qui précède qu'il convient d'analyser la portée de cet arrêt.
- 21 La décision de la cour administrative d'appel de Marseille pourrait être analysée comme une évolution dans la jurisprudence en matière d'évaluation environnementale, en prenant le contre-pied de la décision rendue par le Conseil d'État dans l'affaire Gardanne le 27 mars 2023⁴, laquelle imposait une prise en compte approfondie des effets indirects.
- 22 Nous ne le pensons pas pour les raisons exposées ci-après.
- 23 En l'espèce, il était reproché au projet de centrale biomasse de Gardanne de ne pas avoir suffisamment pris en compte les conséquences de l'exploitation forestière destinée à alimenter l'installation, et notamment l'impact de cette activité sur la déforestation et la biodiversité locale. Les associations requérantes avaient souligné le manque de traçabilité des huiles utilisées et l'impact sur le changement climatique.
- 24 La cour a, au contraire, repris l'analyse du Conseil d'État dans la décision précitée.
- 25 Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la motivation de l'arrêt :

« 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. Sont dès lors sans incidence les circonstances que l'exploitation permettant la production d'huiles végétales d'une part et la production de biocarburants d'autre part auraient leur finalité propre et répondraient à des objectifs différents, qu'elles relèveraient de législations et de procédures distinctes et ne participeraient pas à la réalisation d'un même programme au sens du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ».

- 26 La cour prend donc en compte les effets indirects, mais elle estime qu'elle n'a pas pris en compte l'ensemble des effets indirects liés à l'approvisionnement en huiles végétales dans les pays de provenance situés,

« en l'espèce, principalement en Indonésie et en Malaisie où est produite l'huile de palme entrant majoritairement dans l'approvisionnement de l'installation ».

- 27 En clair, elle estime que l'analyse des conséquences écologiques de la culture du palmier à huile en Indonésie ou en Malaisie ne relève pas de l'étude d'impact de la raffinerie implantée en France. La cour conclut que l'étude d'impact ne peut ainsi être regardée comme insuffisante en ce qu'elle ne comporte pas d'analyse des incidences sur l'environnement de la production, principalement à l'étranger et en particulier en Asie, de l'huile de palme nécessaire en quantités substantielles à l'approvisionnement de la bioraffinerie.

- 28 Autrement dit, le juge considère que les incidences environnementales des matières premières importées n'ont pas à être intégrées dans l'étude d'impact, précisant cependant que les quantités utilisées, leur provenance, les modalités de production locale et leur certification environnementale doivent être mentionnées.

- 29 Cette décision rappelle également l'office du juge administratif, s'agissant de la possibilité de régulariser l'autorisation initiale irrégulière.

2. Sur la possibilité de régulariser une autorisation environnementale

- 30 Ainsi que cela a été rappelé par la cour,

« les dispositions du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement permettent au juge, lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité de la décision mais qui peut être régularisé par une décision modificative, de rendre un jugement avant-dire droit

par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant-dire droit, les modalités de cette régularisation. Ces dispositions peuvent trouver à s'appliquer, que le vice constaté entache d'illégalité l'ensemble de l'autorisation environnementale, y compris s'agissant d'un vice d'incompétence, ou seulement une partie divisible de celle-ci ».

- 31 Pour mémoire, le Conseil d'État avait distingué deux types de vices de procédure⁵ transposant la jurisprudence Danthony aux études d'impact environnementales. Il avait d'une part, jugé que les vices de procédures substantiels qui ne peuvent être neutralisés entraînant l'illégalité de la décision administrative intervenue à leur suite et, d'autre part, que les vices de procédure non substantiels qui peuvent être neutralisés ne remettent pas en cause la légalité de l'acte contesté. Dans cette affaire, il s'agissait d'un vice de procédure tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact.
- 32 Cette décision s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence dite Ocreal.
- 33 Pour rappel, il ressort de cette décision que les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact sont susceptibles de vicier la procédure et, partant, d'entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation, 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. En validant l'autorisation d'exploitation malgré les lacunes relevées par les associations, la cour administrative d'appel confirme que les insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles d'entraîner l'illégalité d'une décision administrative que si elles ont nui à l'information du public ou influencé la décision de l'autorité administrative.
- 34 Dans l'affaire La Mède, les associations requérantes invoquaient plusieurs lacunes dans l'étude d'impact initiale, notamment l'absence d'analyse des effets sur la déforestation à l'étranger, une sous-estimation des émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'huile de palme, ainsi qu'une surestimation de l'efficacité des mécanismes de certification environnementale. Elles ont également soutenu que l'étude d'impact actualisée est insuffisante s'agissant de

l'analyse des effets sur le climat, liés à l'utilisation d'huiles en remplacement de l'huile de palme à partir du 1^{er} février 2023.

35 La cour administrative d'appel rejette ces arguments, considérant que les lacunes relevées ne sauraient vicier la procédure dès lors qu'elles n'ont pas privé le public d'une information complète ni influencé la décision prise par le préfet.

36 La cour a, en effet, indiqué :

« Si ces informations ne donnent pas de précision sur la localisation de la production des matières premières utilisées par la bioraffinerie de la Mède dans le pays de provenance, cette circonstance n'a pas nui à l'information complète de la population ni n'a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative alors que, par ailleurs, la part de ces huiles doit être réduite à un niveau aussi bas que possible, en vertu de l'article 1.4 de l'arrêté modificatif du 2 mai 2022 ».

37 Les juges ont donc estimé que les informations globales contenues dans l'étude d'impact étaient suffisantes, notamment en ce qui concerne la provenance des huiles utilisées et les certifications associées. Cette analyse conduit à considérer que l'insuffisance d'une étude d'impact ne constitue pas nécessairement un vice substantiel susceptible d'entraîner l'annulation de l'autorisation d'exploitation, confirmant ainsi la logique de l'arrêt Ocreal.

38 À titre de comparaison, la cour administrative d'appel de Versailles a reconnu la possibilité de régulariser la déclaration d'utilité publique du tramway T10 qui était entachée d'un vice de forme tenant à l'absence de mention expresse des mesures dites ERC⁶ par l'édition d'un nouvel arrêté les intégrant⁷. Cette régularisation a pu être faite sans nouvelle étude d'impact, ni organisation d'une enquête publique complémentaire à titre de régularisation.

39 Pour conclure, ainsi que l'a souligné Paul Marcantoni,

« l'étude d'impact constitue l'une des principales mesures de mise en œuvre de deux grands principes du droit de l'environnement – de prévention et d'information – et joue à ce titre un rôle déterminant dans l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques »⁸.

- 40 L'importance de cette mesure explique l'enjeu majeur autour de ces contentieux. Rappelons que l'absence d'étude d'impact constitue un vice particulièrement grave, le juge des référés doit faire droit à une demande de suspension dès que cette absence est constatée, sur le fondement de l'article L. 122-2 du code l'environnement.

NOTES

- 1 CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, n° 450135.
- 2 Hoyneck S. conclusions sur CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, n° 450135, in *Energie - Environnement - Infrastructures*, 2023, n° 5, pp. 39-42.
- 3 Consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques).
- 4 CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, préc.
- 5 CE, 14 octobre 2011, Société Ocréal, n° 323257
- 6 Mesures de nature à éviter, réduire ou compenser des nuisances.
- 7 CAA Versailles, 25 mars 2024, Département des Hauts-de-Seine et autres, n° 21VE02733, C+.
- 8 Marcantoni P. « Le contrôle des études d'impact ou les ambiguïtés de la distinction des causes juridiques dans le contentieux de l'annulation », *Revue juridique de l'environnement*, 2018, vol 1, pp. 93-109, spéc. p. 94

INDEX

Mots-clés

étude d'impact

Rubriques

Environnement