

Circulaire du 2 août 2022
relative aux modalités d'application de la procédure d'urgence à caractère civil
prévue à l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement

NOR : IOMA2220301C

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer
et
Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

à

Mmes et MM. les préfets de région
Mmes et MM. les préfets de département

Références :

- Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, notamment son article 1^{er}, paragraphe 3
- Code de l'environnement, notamment ses articles L. 122-3-4, L. 181-23-1, R. 181-53-1 et R. 122-14
- Arrêté du 4 juillet 2022 portant délégation de pouvoir du ministre de l'intérieur dans les situations d'urgence à caractère civil

Annexe :

- Logigramme de l'urgence : procédure d'urgence à caractère civil

La présente circulaire précise les modalités de mise en œuvre de la procédure d'urgence à caractère civil prévue aux articles L. 122-3-4 et L. 181-23-1 du code de l'environnement, qui donnent la possibilité, pour le ministre de l'intérieur et des outre-mer, de désigner un projet pour qu'il soit exempté d'évaluation environnementale et bénéficie d'une réduction des délais de certaines étapes de la procédure d'autorisation environnementale.

Conformément au préambule de la Charte de l'environnement, « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». Cette conciliation est prévue dans la directive européenne 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui est transposée dans le code de l'environnement en son chapitre relatif à l'évaluation environnementale (articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement). L'évaluation environnementale est ainsi définie comme un processus constitué par l'élaboration d'une étude d'impact, par des consultations, en particulier celle de l'autorité environnementale et du public, et enfin par l'examen par l'autorité compétente de l'ensemble des informations reçues avant d'autoriser le projet. Elle permet d'évaluer et de limiter les effets sur l'environnement d'un projet, en particulier par l'adoption de mesures « Éviter, réduire, compenser » (ERC).

La directive 2011/92/UE permet néanmoins aux Etats, en son article 1^{er}, de ne pas avoir à l'appliquer « *aux projets, ou aux parties de projets, ayant pour seul objet la défense ou aux projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil, s'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces besoins.* » Ces dispositions font l'objet d'une transposition en droit interne, notamment à l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement.

La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles s'exerce cette exonération pour les projets ou parties de projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil.

1. Champ d'application

- a. La nature du projet pouvant bénéficier d'une décision d'application de la procédure d'urgence à caractère civil peut regrouper un ensemble cohérent d'interventions et de travaux

Les projets susceptibles de bénéficier de cette procédure sont, par définition, ceux qui autrement seraient soumis à une évaluation environnementale, soit systématiquement, soit après examen au cas par cas. Il peut s'agir, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement :

- de la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, mais également de travaux changeant la nature d'un ouvrage, ou des travaux de démolition ;
- d'autres interventions ou activités dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

Pour rappel, **le périmètre du projet au sens de l'évaluation environnementale est distinct de celui des procédures d'autorisation.** Le projet doit être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il peut faire l'objet de plusieurs autorisations ou être porté par plusieurs maîtres d'ouvrage. La décision d'exemption de l'évaluation environnementale doit circonscrire ce projet de manière cohérente et précise. Ainsi, il est recommandé d'intégrer dans une même décision l'ensemble des opérations dont la réalisation dans leur intégralité est nécessaire pour répondre à la situation d'urgence à caractère civil identifiée. A titre d'exemple, ce pourra être le cas de tous les travaux dans un même tronçon hydraulique, à partir du moment où cet ensemble de travaux ne pourrait répondre à l'urgence à caractère civil si l'un d'eux ne pouvait être réalisé.

Plus généralement, les travaux ou interventions à regrouper correspondent à ceux qui s'appuieraient sur la même évaluation environnementale s'ils n'en étaient pas exonérés, sans préjudice du nombre de procédures d'autorisations afférentes. Ce regroupement cohérent de travaux ou interventions portés, le cas échéant, par des maîtres d'ouvrage différents peut faire l'objet d'une identification détaillée dans la décision administrative autorisant le recours à la procédure d'urgence à caractère civil ou, à défaut, par renvoi à un autre document. A titre d'exemple, la décision peut renvoyer à un schéma d'aménagement hydraulique d'une vallée relevant d'une autorité chargée de la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) qui préciserait les opérations à mener par tronçon hydraulique cohérent.

- b. L'objet du projet doit conduire à n'y inclure que les travaux ou installations qui visent exclusivement à répondre à la situation d'urgence à caractère civil décrite dans les motifs de la décision

Seuls les projets ou parties de projets représentant un ensemble cohérent **ayant pour seul objet la réponse** à des situations caractérisées d'urgence à caractère civil sont éligibles à cette procédure. Vous veillerez donc à exclure de l'application de la présente procédure les travaux ou interventions qui, bien qu'inclus dans un projet susceptible de répondre à une situation d'urgence à caractère civil,

sont détachables des ouvrages indispensables à assurer cette réponse. Bien que leur seul objet soit de répondre à la situation d'urgence au moment où elle se présente, ces projets ou parties de projets peuvent, après la situation d'urgence, conserver une utilité collective. En particulier, ces projets ou parties de projets peuvent ne pas être des équipements ou installations temporaires ou démontables.

Tel est le cas des biens ayant plusieurs fonctions, notamment des infrastructures (telles des routes) installées sur des ouvrages de protection hydraulique : en l'espèce, si la réponse à caractère civil vise à faire cesser une atteinte grave aux personnes liée à la défaillance du système d'endiguement, le projet de restauration de l'ouvrage hydraulique est éligible à la procédure d'urgence à caractère civil (sous réserve que les autres conditions d'éligibilité soient applicables), sans pour autant permettre d'y inclure des aménagements spécifiques (tels que la couche de roulement de la route) intrinsèquement liés à l'infrastructure qui s'y adosse qui ne seraient pas strictement nécessaires, par ailleurs, pour répondre à la situation d'urgence.

Par ailleurs, les ouvrages ou interventions qui n'ont pas pour objet de répondre à cette situation d'urgence ne peuvent bénéficier de la procédure d'urgence à caractère civil du seul fait qu'ils sont intégrés géographiquement à la zone de travaux éligibles. Seul le fait que ces ouvrages soient **non-détachables** de ceux éligibles leur permet de bénéficier de cette procédure. Il en va ainsi de travaux d'aménagement des accès permettant aux engins de chantier d'accéder à une zone de travaux éligibles à la procédure d'urgence à caractère civil.

Enfin, les interventions ou travaux entrepris doivent bien viser à résoudre le problème rencontré. Le **principe de proportionnalité** des interventions ou travaux envisagés pour répondre à la situation d'urgence est à examiner avec attention. Ils doivent à la fois être **suffisants** pour assurer une réponse adaptée, mais aussi **nécessaires** pour régler la situation d'urgence.

c. La situation justifiant le recours à la procédure d'urgence à caractère civil doit concerner un intérêt public civil

La situation d'urgence à caractère civil peut potentiellement concerner des domaines divers (sécurité civile, sécurité environnementale, sécurité publique, sécurité sanitaire, etc.), **à l'exception notable des situations relevant de la défense nationale** traitées dans le cadre d'une procédure distincte (s'appuyant toutefois sur les mêmes dispositions du code de l'environnement).

d. La matérialité de l'urgence est appréciée strictement

Plusieurs critères cumulatifs doivent être réunis pour caractériser l'urgence de la situation :

- i. **Une atteinte majeure et avérée doit être portée à un intérêt public, hors défense nationale.**
L'atteinte doit exister au moment de la prise de décision visant à recourir à la procédure d'urgence à caractère civil.

Il ne peut donc être recouru à cette procédure :

- en vue d'anticiper ou de prévenir une atteinte à venir ;
- pour faciliter les reconstructions après une catastrophe, sauf dans le cas où ces travaux de reconstruction sont destinés à prévenir des dommages supplémentaires (notamment si ces travaux ne pourraient être réalisés sans le recours à cette procédure avant la survenue ou au cours d'une saison habituellement génératrice d'événements qui pourraient mettre en danger l'intérêt public menacé – par exemple un épisode cévenol).

Sans que ces situations soient limitatives, la gravité de l'atteinte peut être considérée comme acquise dans l'une des situations suivantes :

- quand elle obère gravement la sécurité ou la capacité de survie de la population ;

- quand elle ne permet plus la production ou la distribution de biens ou de services indispensables à la satisfaction de besoins essentiels pour la vie des populations ou pour l'exercice de l'autorité de l'Etat ;
- si un secteur d'activité d'importance vitale est compromis.

Si l'atteinte doit exister dès la prise de décision octroyant l'usage de la procédure d'urgence à caractère civil, la gravité de cette atteinte peut être appréciée au regard de son évolution prévisible. Il est ainsi légitime de se fonder sur l'aggravation prévisible d'une atteinte pour déclencher la procédure d'urgence à caractère civil en vue de prévenir cette aggravation.

- ii. L'exonération d'évaluation environnementale permise par la procédure d'urgence à caractère civil doit présenter un intérêt pour la résolution de cette atteinte. Ce n'est le cas que lorsque **les délais de réalisation de l'évaluation environnementale seraient considérés comme incompatibles** pour apporter une réponse à l'atteinte identifiée. Aussi, une atteinte qui cesserait d'elle-même, avant la résolution de travaux ou interventions enclenchés par la procédure d'urgence à caractère civil, rendrait caduque l'usage de cette procédure.
- iii. La situation d'urgence ayant donné lieu au projet ne pouvait pas être anticipée (situation **imprévisible**) ou, si elle pouvait l'être, ne pouvait pas faire l'objet d'une réponse plus tôt, soit parce que la situation ne pouvait être évitée (caractère insurmontable, **irrésistible**), soit parce que l'absence de réponse anticipée ne résulte pas de la responsabilité de l'administration ou du demandeur (la cause doit être **extérieure**).

Ainsi, la réalisation d'ouvrages prévus dans un schéma d'aménagement de vallées en vue de prévenir les inondations peut être éligible à la procédure d'urgence à caractère civil s'il peut être justifié que le schéma ne pouvait être réalisé plus tôt, notamment du fait du délai incompressible de la réalisation d'études indispensables à son élaboration. Il en est de même concernant les travaux qui n'ont pas pu être réalisés plus tôt du fait, par exemple, de leur ampleur et de leur nécessaire priorité donnée au regard des moyens disponibles.

Le diagramme prévu en annexe résume les critères permettant d'apprécier la réalité de l'urgence à caractère civil.

2. Etapes de la procédure

a. Autorité administrative compétente

Deux autorités sont susceptibles d'être compétentes pour décider de l'usage de la procédure d'urgence à caractère civil.

i. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer est compétent pour décider des projets bénéficiant de la procédure d'urgence à caractère civil lorsqu'une même situation affecte l'ensemble du territoire national, au sens où l'ensemble des départements métropolitains, complété le cas échéant de tout ou partie des territoires ultramarins, où ces règles s'appliquent.

ii. Les préfets

En dehors des événements d'ampleur nationale, les préfets de département sont seuls compétents, par délégation du ministre de l'intérieur et des outre-mer, pour prendre des décisions autorisant l'usage de la procédure d'urgence à caractère civil.

En cas d'un événement supra-départemental, cette décision devra être prise par un arrêté conjoint des préfets de département concernés.

b. Initiative de la procédure

La procédure est lancée par l'administration sans que la saisine préalable d'un tiers soit nécessaire. Ainsi, lorsque les services de l'Etat connaissent avec précision les projets nécessaires à assurer une réponse à une situation d'urgence à caractère civil, la décision est prise par l'autorité administrative sans saisine préalable. Cependant, cette procédure peut également trouver son origine dans la demande spontanée de la part d'un maître d'ouvrage.

Dans tous les cas, le dossier devra préciser les caractéristiques et la localisation du projet et mentionner les déclarations et autorisations nécessaires à sa réalisation. Il devra en outre justifier :

- qu'une situation d'urgence à caractère civil existe : bien que la prise d'une décision relative à l'existence d'une catastrophe ne constitue pas une condition pour établir l'existence d'une situation d'urgence à caractère civil, le maître d'ouvrage pourra, dans sa demande, faire référence aux décisions relatives à la reconnaissance d'une catastrophe naturelle ou technologique éventuellement déjà prises par l'administration en application des articles L. 125-1 et L. 128-1 et suivants du code des assurances, afin que l'administration puisse se reporter aux pièces utiles constitutives de ces dossiers de reconnaissance pour instruire la demande ;
- que le projet a pour seul objet de répondre à la situation d'urgence à caractère civil ;
- que l'exemption demandée permettra de répondre à la situation d'urgence à caractère civil.

En cas de saisine de l'autorité administrative par un maître d'ouvrage, les services de l'Etat sont en droit de lui demander des compléments afin de constituer le dossier permettant la prise de décision par le préfet. Celle-ci doit être traitée selon les règles de droit commun des relations entre l'administration et l'usager : il conviendra notamment de délivrer un accusé de réception et de respecter le délai de réponse qui est, par défaut, de deux mois.

Dans tous les cas, en cas de doute sur le contenu de ce projet ou sur l'utilité de celui-ci aux fins de la réponse à la situation d'urgence à caractère civil, les services de l'Etat peuvent solliciter le(s) maître(s) d'ouvrage pour qu'il(s) intègre(nt) les informations nécessaires à la constitution du dossier.

c. Instruction du dossier

Les décisions prises par le ministre de l'intérieur et des outre-mer sont instruites par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, avec l'expertise des services du ministère chargé de l'environnement (du commissariat général au développement durable et, le cas échéant, de la direction de l'eau et de la biodiversité et de la direction générale de la prévention des risques) et l'appui des préfets concernant la constitution des pièces nécessaires à l'édition de la décision.

Dans les territoires, les préfets sollicitent pour instruction les services déconcentrés du ministère chargé de l'environnement qui assurent la saisine et la coordination avec les autres services (DRAC, etc.), ainsi que la préparation de la décision, en lien avec les cabinets des préfets (SIDPC, direction ou service des sécurités). Cette mission pourra revenir soit en DREAL, soit en DDT(M) ou DEAL (pour l'outre-mer), selon les orientations retenues par le préfet de région dans les six mois qui suivent la publication de cette circulaire et qui pourront utilement être présentées en comité de l'administration régionale (CAR).

Compte tenu du caractère dérogatoire au principe de l'évaluation environnementale justifié par un événement d'une particulière gravité, une information systématique préalable sera faite, au minimum dix jours avant la publication de la décision, de la volonté de recourir à cette procédure auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer (contact : [sdpagc-secretariat @interieur.gouv.fr](mailto:sdpagc-secretariat@interieur.gouv.fr)) et

du ministère chargé de l'environnement (contact : sdppd1.sevs.cgdd@developpement-durable.gouv.fr). Les ministères pourront, le cas échéant, transmettre des observations techniques ou des propositions d'amélioration de la décision.

d. Décision de l'autorité administrative

Les projets ou les parties de projets autorisés doivent être définis suffisamment précisément pour que les contours des installations, ouvrages, travaux, interventions ou activités qu'ils prévoient soient sans équivoque (cf. I.a).

La décision doit être motivée. Les motifs de fait doivent décrire la situation à laquelle il convient de remédier, ainsi que les éléments constitutifs de l'urgence (cf. I.d).

Les arrêtés du ou des préfets font l'objet d'une publication au Recueil des actes administratifs de la ou des préfecture(s) du ou des départements concerné(s) et d'un affichage, durant un mois, à la mairie des communes concernées.

Lorsque la décision intervient à la suite d'une demande spontanée d'un ou plusieurs maître(s) d'ouvrage(s) :

- la décision du préfet peut porter, selon son appréciation, sur tout ou partie des installations, ouvrages, travaux et aménagements inclus dans la ou les demande(s) spontanée(s) reçue(s) ;
- s'il est envisagé de prendre une décision explicite de rejet, le préfet transmet au maître d'ouvrage un courrier rejetant sa demande et exposant les motifs qui fondent sa décision ;
- à défaut, le silence gardé pendant deux mois par le préfet vaut décision implicite de refus, conformément au 2° de l'article R. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration.

3. Effet de la procédure d'urgence à caractère civil

La décision octroyant la procédure d'urgence à caractère civil permet d'exonérer d'évaluation environnementale tous les travaux ou interventions qu'elle prévoit. Cette exonération d'évaluation environnementale s'applique à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui pourraient s'appliquer en temps normal à ces projets. Dès lors, les dispositions qui s'appuient sur la réalisation d'une évaluation environnementale ne trouvent plus à s'appliquer, sans exonérer ledit projet de toute autorisation.

a. Sur la procédure d'autorisation environnementale et les procédures nécessaires à la réalisation des aménagements

Les demandes d'autorisation environnementale associées à ces projets sont instruites dans des délais contractés, prévus aux articles L. 181-23-1 et R. 181-53-1 du code de l'environnement. En tout état de cause, la reconnaissance de l'urgence à caractère civil n'exonère pas les travaux ou interventions visés dans le projet d'une autorisation environnementale préalablement à leur réalisation, ainsi que des procédures permettant d'assurer que le maître d'ouvrage dispose de la maîtrise foncière au moment du démarrage des travaux.

La décision de reconnaissance de l'urgence à caractère civil a pour effet d'exonérer d'étude d'impact et d'évaluation environnementale toutes les autorisations et procédures intervenant après la prise de cette décision et nécessaires à la réalisation des aménagements, travaux et activités couverts par la décision d'urgence. Ainsi, outre l'autorisation environnementale, sont notamment exemptées d'étude d'impact et d'évaluation environnementale la procédure de déclaration d'intérêt général ou d'urgence (DIG-U), au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ainsi que la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP), au sens des articles L. 121-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cependant, bien que l'application de cette procédure permette une exonération d'étude d'impact et d'évaluation environnementale, l'état initial et l'analyse des incidences du projet doivent être pris en compte dans le cadre fixé par les procédures d'autorisation qui demeurent applicables.

b. Articulation de la procédure d'urgence à caractère civil avec d'autres dispositions

La décision de reconnaissance de l'urgence à caractère civil n'a pas de lien direct avec d'autres procédures applicable en cas d'événement grave. Aussi, les décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de l'état de calamité naturelle ou agricole, ou déclenchant des états de crise dérogatoires du droit commun (état d'urgence, état d'urgence sanitaire, état de siège, etc.), n'emportent aucunement le bénéfice de la procédure d'urgence à caractère civil, pas plus que cette dernière n'a d'effet sur ces procédures.

Fait le 2 août 2022.

Pour le ministre de l'intérieur et des outre-mer :
Le secrétaire général,

J.-B. Albertini

Pour le ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires :
*La directrice générale de l'aménagement,
du logement et de la nature,*

S. Dupuy-Lyon

Pour le ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires :
*Le commissaire général, délégué interministériel
au développement durable,*

T. Lesueur

Pour le ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires :
*Le directeur général de la prévention
des risques,*

C. Bourillet

ANNEXE

Logigramme de l'urgence : procédure d'urgence à caractère civil

