

N° 360394 - 366173 - 369532

Syndicat français de l'industrie cimentière et autres

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 1^{er} septembre 2014

Lecture du 22 septembre 2014

CONCLUSIONS

Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Loi Grenelle I, a introduit dans notre droit les concepts nouveaux de biomatériaux et d'écomatériaux.

Le premier apparaît à son article 4 relatif à la réduction des consommations d'énergie des bâtiments dans le cadre de la lutte contre le changement climatique¹. Il est prévu le renforcement de la réglementation thermique applicable aux constructions neuves afin de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, les normes² « étant adaptées à l'utilisation du bois comme matériau, en veillant à ce que soit privilégiée l'utilisation de bois certifié et, d'une façon plus générale, des biomatériaux sans conséquence négative pour la santé des habitants et des artisans ».

Quant aux écomatériaux, ils font leur apparition à l'article 34 de la loi, relatif à la sylviculture, qui fixe comme objectif que la production accrue de bois, en tant qu'écomatériau et source d'énergie renouvelable, s'inscrive dans des projets de développement locaux et qui engage l'Etat, parmi les nombreuses actions énumérées, à « adapter les normes de construction à l'usage du bois, notamment en augmentant très significativement le taux minimum d'incorporation de bois dans la construction et en soutenant la mise en place d'un label ».

Le gouvernement a donné corps au premier engagement en prenant le décret n° 2010-273 du 15 mars 2010 relatif à l'utilisation du bois dans certaines constructions, qui augmente sensiblement les quantités déjà requise par un précédent décret du 26 décembre 2005. A la demande du syndicat français de l'industrie cimentière (SFIC) et de la fédération de l'industrie du béton (FIB), vous avez annulé ce décret qui avez perdu son fondement légal³ après que le Conseil constitutionnel ait déclaré contraire à la Constitution les dispositions du V. de l'article

¹ La loi de programmation rappelle (à son article 3) que « Le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement ».

² Il s'agit de normes de consommation d'énergie primaire inférieure par mètre carré et par an en moyenne, avec modulation selon le bilan en termes d'émissions de gaz à effet de serre de l'énergie utilisée.

³ Décision 361866 du 26 décembre 2013, SFIC et autres, inédite.

L. 224-1 du code de l'environnement issues de l'article 21 de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie⁴ par sa décision 2013-317 QPC du 24 mai 2013.

Le gouvernement s'est également attelé à la création d'un label : c'est l'objet du décret n° 2012-518 du 19 avril 2012 relatif au label « bâtiment biosourcé », dont l'article 1^{er} « verdit » l'intitulé de la section 4 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de la construction et de l'habitation, dorénavant dénommé « Performance énergétique et environnementale et caractéristiques énergétiques et environnementales »⁵ des bâtiments, et crée dans le code de la construction et de l'habitation une sous-section 4 « Performance environnementale et caractéristiques environnementales » comportant un article unique, numéroté R. 111-22-3, en vertu duquel « *Les bâtiments nouveaux intégrant un taux minimal de matériaux biosourcés et répondant aux caractéristiques associées à ces matériaux peuvent prétendre à l'obtention d'un label « bâtiment biosourcé ». Un arrêté du ministre chargé de la construction détermine les conditions d'attribution de ce label* »

C'est l'objet de l'arrêté du 19 décembre 2012 pris par les ministres chargés du logement et de l'écologie, qui précise le label et les conditions de sa délivrance. Un arrêté du 20 avril 2013 est venu en rectifier certains éléments.

Le décret et les deux arrêtés sont attaqués par le Syndicat français de l'industrie cimentière et la Fédération de l'industrie du béton par les trois requêtes qui ont été appelées. Cinq autres fédérations professionnelles sont intervenues au soutien de la première requête et se sont jointes aux deux autres.

II. Votre compétence en premier et dernier ressort n'est pas douteuse. Les trois actes attaqués constituent des actes réglementaires des ministres : voyez par analogie pour l'arrêté d'homologation du cahier des charges d'un label rouge, votre décision du 11 février 2011, Groupement Qualité Cocorette et autre, 321975, aux T. fichée sur ce point.

III. On peut s'interroger sur l'intérêt pour agir des requérants, qui ne sont pas candidats au label contesté, mais se prévalent de ce que le label, destiné à favoriser l'emploi de matériaux biosourcés, porte un préjudice aux filières professionnelles qu'il représentent du fait des risques d'éviction des matériaux de construction qu'elles commercialisent, c'est-à-dire béton, ciment, tuiles et briques, laines minérales, granulats et autres produits non susceptibles de bénéficier du label.

L'intérêt tient donc au risque de substitution de matériaux de construction que le décret et les arrêtés ont vocation à favoriser. C'est en considération d'un intérêt de même nature que vous avez implicitement estimé que les deux premières organisations, le SFIC et la FIB, disposaient d'un intérêt pour agir contre le décret du 15 mars 2010 relatif à l'utilisation du bois dans certaines constructions. L'intérêt est ici moins direct, et un peu plus hypothétique, car les actes attaqués n'ont pas pour objet d'obliger les constructeurs à utiliser des produits concurrents mais tendent uniquement à favoriser leur emploi. Mais nous ne pensons pas qu'il faille retenir

⁴ Dispositions qui prévoient qu' « un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois ».

⁵ Auparavant : « Caractéristiques thermiques et performance énergétique ».

une solution différente pour des actes dont la portée est proche. Nous vous invitons donc à admettre la recevabilité des requêtes.

IV. Nous pouvons en venir à l'examen de la requête 360394 dirigée contre le décret du 19 avril 2012. Vous pourrez commencer par admettre l'intervention des cinq syndicats professionnels qui viennent à son appui, leur intérêt étant du même ordre que celui des requérants.

Un premier moyen est tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement, les organisations requérantes se plaignant de ne pas avoir été associées à l'élaboration du label contesté. Le moyen a été complété, dans un mémoire en réplique, par l'invocation de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public est applicable aux décisions réglementaires de l'État. Précision opportune car vous n'hésitez pas à regarder comme inopérante la critique fondée uniquement sur l'article 7 de la Charte alors même que des dispositions législatives assurent sa mise en œuvre : voyez votre décision du 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n° 360702, aux tables.

Mais vous pourrez aisément écarter le moyen pour un autre motif d'inopérance : comme le dispose la loi qui reprend l'interprétation du Conseil constitutionnel sur ce point (voyez la décision 2012-282 du 23 novembre 2012⁶), « les décisions réglementaires de l'Etat sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ».

Vous pourrez sans peine considérer que la création d'un label visant à promouvoir l'utilisation de matériaux « biosourcés » dans certains types de constructions nouvelles n'a qu'une incidence indirecte sur l'environnement, et même doublement indirecte. D'une part, comme nous l'avons dit, le label n'a pour objet que de valoriser l'utilisation des matériaux biosourcés. D'autre part, à supposer que le label conduise à une utilisation plus fréquente de ces matériaux, l'incidence paraît à la fois faible et indirecte. Selon la notice du décret précise, ils présentent le double atout sur le plan de l'environnement : ils sont issus de matières renouvelables et ils ont la capacité de stocker temporairement le carbone, contribuant ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, la mesure participe au soutien de la sylviculture, qui participe à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique.

Ces impacts sur l'environnement n'ont pas impressionné le Conseil constitutionnel lorsqu'il a jugé, par sa décision du 24 mai 2013 déjà citée, que les dispositions législatives imposant l'utilisation d'une quantité minimum de matériaux en bois pour certaines constructions nouvelles ne sont, en elles-mêmes, susceptibles de n'avoir qu'une incidence indirecte sur l'environnement. Il en est de même *a fortiori* pour la création du label, même s'il vise non seulement le bois mais également d'autres matériaux d'origine végétale ou animale, tel le chanvre, la paille, la plume ou la laine de mouton.

⁶ En réalité, la formule retenue par le législateur, depuis abandonnée, a précédé la formulation adoptée depuis par le Conseil constitutionnel.

V. Il est justement soutenu, dans un nouveau moyen, qu'en créant un label incitant à l'utilisation d'autres matériaux que le bois, le pouvoir réglementaire a méconnu le champ de l'habilitation donnée par l'article 34 de la loi Grenelle I du 3 août 2009, ainsi que les objectifs assignés par le législateur.

Comme nous l'avons dit, cet article de la loi de programmation concerne la filière bois⁷.

Mais vous pourrez écarter le moyen en vous fondant sur la portée des lois de programmation qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, déterminent les objectifs de l'action de l'État. Vous jugez en effet que celles des dispositions d'une loi de cette nature qui se bornent à fixer des objectifs à l'action de l'État sont dépourvues de portée normative : c'est votre décision du 18 juillet 2011, Fédération nationale des chasseurs et autres, n° 340512, au Recueil, conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voyez la décision du 10 mars 2011, n° 2011-625 DC transposant aux lois de programmation la solution déjà retenue pour les anciennes lois de programme : par exemple, 21 avril 2005, n° 2005-512 DC).

Or il n'est pas douteux que l'article 34 de la loi Grenelle I en reste à la fixation d'objectifs à l'action de l'État, par l'énumération des « engagements » à mener diverses actions. L'article 34 n'ayant ainsi pas de portée normative⁸, il ne peut être regardé comme la base légale du décret attaqué. Et il ne fait pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire aille au delà des objectifs qu'il affiche.

VI. Le décret n'étant pas pris pour l'application de cet article, il faut en déduire qu'il émane du pouvoir réglementaire autonome. Il est ensuite soutenu que ce faisant, le pouvoir réglementaire aurait empiété sur les compétences du législateur.

Mais la compétence du Premier ministre ne nous paraît pas douteuse, même si le législateur s'est régulièrement chargé de créer lui-même des labels de portée similaire. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 en définit ainsi trois: le label « autopartage » (article 54), le label « Grand site de France » et un écolabel pour les produits issus de la pêche durable (article 170).

Le premier d'entre eux est associé à des modalités particulières de mise en œuvre des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du maire : il peut donc être rapporté au principe de libre administration des collectivités territoriales.

⁷ La loi affirme que « La biodiversité forestière ordinaire et remarquable doit être préservée et valorisée, dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois et dans une perspective de lutte contre le changement climatique. La production accrue de bois, en tant qu'écomatériau et source d'énergie renouvelable, doit s'inscrire dans des projets de développement locaux ». Pour atteindre ces objectifs, l'Etat s'engage donc à diverses actions dont celle (...) « d'adapter les normes de construction à l'usage du bois, notamment (...) en soutenant la mise en place d'un label ».

⁸ Faut-il en déduire que l'article 34 de la loi de 2009 est sans aucune portée juridique ? Cela paraît difficile. Les dispositions de la loi ne créent pas de droits ou d'obligations dans le chef des personnes physiques ou morales, mais elles constituent un objectif que l'État en sa qualité d'entité constitutionnelle, ne peut complètement ignorer. Il faut en déduire que vous devrez pour le moins contrôler qu'il n'a pas pris des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation des objectifs fixés par le législateur, contrôle minimum donc identique à celui que vous exercez au regard des objectifs fixés par une directive dont le délai de transposition n'est pas encore expiré : voyez 10 janvier 2001, France Nature Environnement, p. 9.

Rien de tel pour le label « bâtiment biosourcé » ici en cause, uniquement destiné à valoriser les démarches volontaires des maîtres d'ouvrages intégrant une part significative de matériaux biosourcés dans leurs constructions sans leur imposer aucune obligation ni attacher aucune incitation, notamment financière, à la labellisation. Nous ne voyons guère à quel titre sa création relèverait de la compétence exclusive du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution : vous ne pourrez notamment pas considérer qu'elle relève des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de l'incompétence du Premier ministre.

VII. Est ensuite invoquée la liberté d'entreprendre, qui a motivé la solution retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie qui en est une composante (voyez 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, 239840, au Rec.).

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en donnant la compétence, de façon générale, au Gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles « certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois », le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement a porté aux exigences découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, notamment à la liberté d'entreprendre, une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi : il considère en effet que le lien entre les normes techniques et l'amélioration de la lutte contre la pollution atmosphérique n'est qu'indirect. Le Conseil constitutionnel estime en conséquence que le motif d'intérêt général invoqué n'est pas en lien direct avec l'objet de la norme.

Vous n'aurez pas à vous interroger sur la question de savoir s'il convient d'adopter à l'égard du décret attaqué un contrôle aussi sévère : en effet, nous n'avons guère de doute pour considérer que la création d'un label qui n'est assorti d'aucune autre conséquence de droit que celle poursuivie par son objet direct, c'est à dire la valorisation du choix de certains types de matériaux, ne porte pas une atteinte réelle à la liberté d'entreprendre. Voyez par analogie votre décision du 13 octobre 1967, Association nationale pour la défense de la qualité française, n° 66173, au recueil, s'agissant de l'instauration d'un « label agricole ».

VIII. Il est ensuite soutenu qu'en se bornant à fixer le principe d'un label attribué aux bâtiments nouveaux intégrant un taux minimal de matériaux biosourcés sans définir cette catégorie de matériaux, le pouvoir réglementaire aurait méconnu l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme.

Il faut reconnaître que la profusion de label ne participe pas à une clarification des concepts. Se mêlent en effet les enjeux énergétiques, avec le label « haute performance énergétique » des bâtiments créé par l'article R. 111-20 du code de la construction et de l'habitation, les enjeux de qualité de l'air intérieur des environnements clos dans un but de protection de la santé, pris en compte par l'article 180 de la loi Grenelle II qui prévoit l'adoption d'une définition des éco-matériaux (article L. 221-9 d code de l'environnement) et enfin l'enjeu mixte des bâtiments biosourcés qui mêle des considérations environnementales et économiques.

Cette confusion fait l'objet de critiques nombreuses de la part des requérants qui dont valoir, avec une certaine force, que la démarche gouvernementale n'est pas dénuée d'incohérence, et ne tient pas compte de la qualité globale des bâtiments, tout au long du cycle de vie des matériaux utilisés et selon une diversité de critères tenant tant à la construction et à la gestion des bâtiments qu'au confort et à la santé des occupants.

Mais ces considérations sur la pertinence de la démarche gouvernementale ne nous paraissent pas affecter l'intelligibilité et l'accessibilité de la norme. Le décret en reste certes à la notion de « matériaux biosourcés » sans définir lui-même ce concept. Mais il n'y a guère de doute sur le type de matériaux visés, le préfixe « bio » renvoyant à la biologie, science de la vie et des êtres vivants. Les matériaux biosourcés s'opposent donc aux matériaux inertes d'origine géologique ou fossile ou encore aux matériaux issus de transformations chimiques. Le décret a donc pu en rester à ce degré de généralité, les définitions de détail pouvant être renvoyées à un arrêté ministériel.

IX. Il est enfin soutenu que le décret méconnaît l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux aides d'Etat, mais vous n'aurez guère de difficulté à considérer que le décret ne relève pas du champ d'application de ces stipulations.

Vous pourrez finalement rejeter la requête n° 360394.

X. Le sort des deux autres requêtes s'en déduit largement.

Il est soutenu que l'arrêté du 19 décembre 2012 et l'arrêté rectificatif publié le 20 avril 2013 sont entachés d'incompétence, compte tenu du caractère général et imprécis de l'habilitation donnée aux ministres par le décret que nous venons d'examiner.

Mais d'une part ce décret subsiste en tant que base réglementaire des arrêtés et d'autre part l'article R. 111-22-3 du code de la construction et de l'habitation, issu du décret, habilite clairement le ministre chargé de la construction pour déterminer par arrêté les conditions d'attribution du label « bâtiment biosourcé ».

Les autres moyens pourront également être écartés, ceux tirés par la voie de l'exception de l'illégalité du décret du 19 avril 2012 par voie de conséquence du rejet de la première requête et ceux tirés de la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de la liberté d'entreprendre pour des motifs identiques à ceux déjà examinés.

Vous pourrez finalement rejeter les trois requêtes y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vous pourrez mettre à la charge du Syndicat français de l'industrie cimentière et de la Fédération de l'industrie du béton la somme de 1 700 € chacun à verser à l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que la somme de 400 € à la charge de chacune des 5 autres organisations professionnelles pour les deux dernières instances. Vous devrez enfin rejeter les conclusions présentées au même titre par ces cinq

organisations pour la première instance dans laquelle elles ont la qualité d'intervenant et non de parties.

Tel est le sens de nos conclusions.