

N° 439213

Commune de Ris-Orangis et autres

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 3 juillet 2020

Lecture du 22 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Le préfet de l'Essonne a approuvé le 4 avril 2018 un plan de prévention des risques technologiques concernant deux sites industriels situés sur le territoire des communes de Grigny et de Ris-Orangis. Ces deux communes, ainsi que la communauté d'agglomération de Grand Paris Sud Seine – Essonne – Sénart dont elles sont membres, ont saisi le tribunal administratif de Versailles d'une demande tendant à l'annulation de cet arrêté. Dans le cadre de cette instance, une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre le II de l'article 31 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a été soulevée, qui vous a été transmise par ce tribunal. La lecture du mémoire QPC devant le tribunal administratif montre que les requérantes critiquaient également la constitutionnalité de l'article L. 515-16 du code de l'environnement. Cette question ne vous a toutefois pas été transmise et vous n'en êtes donc pas saisis, puisque vous limitez votre examen aux seules dispositions dont la conformité à la Constitution a fait l'objet de la transmission¹.

Le chapitre III de la loi du 8 novembre 2019 a apporté de nouvelles modifications aux équilibres subtils qui composent le droit de l'évaluation environnementale. Vous n'êtes pas aujourd'hui saisi de ces modifications en tant que telles, mais plus prosaïquement des dispositions du II de l'article 31 de cette loi, qui constituent une validation législative. Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les dispositions en litige valident les arrêtés portant prescription ou approbation des plans de prévention des risques technologiques en tant qu'ils sont ou seraient contestés au contentieux par un moyen spécifique. Ce moyen est tiré de ce que le service de l'Etat qui a pris la décision, après un examen au cas par cas, de ne pas soumettre le plan à une évaluation environnementale, ne disposait pas d'une autonomie suffisante par rapport à l'autorité compétente de l'Etat pour approuver ce plan.

Lorsqu'une juridiction vous transmet, en application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, vous ne renvoyez cette question au Conseil constitutionnel qu'à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution et qu'elle soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

1. Vous constaterez d'abord que dans sa décision du 19 avril 2019 portant sur la loi relative à l'énergie et au climat² le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur les dispositions aujourd'hui en litige, qui n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution.

¹ CE, 26 novembre 2010, C..., n°342958, aux Tables.

² CC, n° 2019-791 DC du 19 avril 2019 loi relative à l'énergie et au climat.

2. Il convient ensuite, avant d'aborder les deux autres conditions, de vous dire quelques mots du champ d'application des dispositions applicables en matière d'évaluation environnementale et, plus particulièrement, de la soumission des plans de prévention des risques à une telle évaluation. Cette situation est rendue complexe par l'intrication des sources européennes, avec la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dite plans et programmes, et des sources internes.

2.1. Tout a commencé avec la directive plans et programmes, en 2001. Celle-ci s'attache principalement aux effets concrets d'un plan sur l'environnement pour déterminer si celui-ci doit être soumis à une évaluation environnementale et a de ce fait un champ d'application large. Certains projets ou plans et programmes en sont toutefois exclus. En particulier, le paragraphe 8 de l'article 3 de cette directive exclut de son champ d'application les plans et programmes destinés uniquement à des fins de protection civile. Dans votre décision n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, qui est fichée sur ce point³, vous avez jugé que les plans de prévention des risques naturels ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre ces risques et que, par conséquent, il sont hors du champ d'application de la directive. Ce raisonnement nous paraît tout à fait transposable aux plans de prévention des risques technologiques.

2.2. Cette directive a été transposée en droit interne par une ordonnance du 3 juin 2004⁴, puis par loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Dès 2004, la disposition de la directive plans et programmes de 2001 qui exclut les plans de protection civile du champ de l'évaluation environnementale est ainsi textuellement reproduite dans le code de l'environnement, actuellement au V de l'article L. 122-4 de ce code. Vous n'avez toutefois jamais été conduit, à ce jour, à transposer votre jurisprudence n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, à ces dispositions législatives, qui sont pourtant le décalque exact de la directive.

2.3. Après le droit de l'Union européenne et la loi, arrive alors la pièce manquante réglementaire avec le décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La situation se complexifie. En effet, ce décret crée le II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, qui liste les plans et programmes qui sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas, et y inclut expressément, en son 2^o, les plans de prévention des risques technologiques comme naturels. Alors que la directive les exclut de son champ d'application – c'est votre jurisprudence n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, que la loi reprend cette exclusion, les dispositions réglementaires les soumettent pour leur part à évaluation environnementale.

Cette situation est peut-être la conséquence d'un décalage temporel. Lors de l'adoption du décret du 2 mai 2012, le pouvoir réglementaire, qui ne pouvait bien entendu être au fait de

³ CE, 29 janvier 2014, *M. et Mme M...*, n°356085, aux Tables.

⁴ Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

vosre jurisprudence n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, qui lui est postérieure, n'a pas regardé les plans de prévention des risques comme des plans destinés uniquement à des fins de protection civile et il est vrai, comme le montrent les conclusions de Xavier de Lesquen sur cette décision, qu'il était possible d'hésiter quant à l'interprétation à donner de la clause d'exclusion en cause, en particulier au regard des effets urbanistiques de ces plans.

2.4. Il se trouve que vous avez déjà été conduit à vous prononcer sur la légalité du décret du 2 mai 2012. Par vos décisions du 26 juin 2015 et du 3 novembre 2016, *France Nature Environnement*, qui sont fichées sur un autre point⁵, vous l'avez annulé partiellement au motif que pour plusieurs documents, il permettait à une même autorité d'élaborer le document et de se prononcer sur celui-ci en tant qu'autorité environnementale. Parmi ces documents, vous avez inclus les plans de prévention des risques. Peut-être cette jurisprudence a-t-elle pu donner l'impression de revenir sur votre décision n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, mais ce n'est ni le sens du fichage, ni celui des conclusions du rapporteur public. Nous croyons simplement que vous avez répondu aux moyens qui étaient soulevés devant vous. Prenant acte de ce que le pouvoir réglementaire avait sur-transposé la directive de 2001, puisqu'il était allé au-delà des exigences de celle-ci, vous avez exporté le raisonnement de nécessaire autonomie de l'autorité environnementale promu par la directive pour l'appliquer à ces plans soumis à évaluation environnementale par l'effet du seul droit national.

2.5. Pour apporter un peu de légèreté, nous dirions que la question de la soumission des plans de prévention des risques à évaluation environnementale nous fait un peu penser à la planète Shadok : « située à gauche du ciel, elle n'avait pas de forme spéciale, ou plutôt elle changeait de forme ». Pour le résumer plus sérieusement, l'état du droit, tel que nous le voyons, présente un côté baroque et une part d'ombre. Le côté baroque tient à la circonstance que les dispositions réglementaires sur-transposent la directive de 2001 en faisant peser une exigence d'évaluation environnementale sur les plans de prévention des risques. Et dans ce cadre, il est logique d'appliquer les exigences tenant à l'autonomie des personnes participant à cette évaluation. La part d'ombre tient à la délicate conciliation entre les dispositions législatives excluant les plans de protection civile de l'évaluation environnementale, les dispositions réglementaires soumettant les plans de prévention des risques à évaluation environnementale et votre jurisprudence n 356085, *M...*, du 29 janvier 2014. ⁶

3. Le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité n'est pas le plus pertinent pour essayer d'éclairer cette part d'ombre nous semble-t-il. Il convient simplement de s'assurer que celle-ci n'affecte pas les questions dont vous êtes aujourd'hui saisis, à commencer par celle de l'applicabilité au litige. La ministre, dans ses observations, soutient que la disposition législative n'est pas applicable au litige car elle vise à neutraliser un moyen

⁵ Respectivement 26 juin 2015, *France Nature Environnement*, n°360212, aux Tables et 3 novembre 2016, *France Nature Environnement*, n°360212, aux Tables.

⁶ Voir avec d'autres dispositions législatives. A ce stade, il n'est pas exclu que la compétence du pouvoir réglementaire puisse être fondée sur les articles législatifs propres aux plans de prévention des risques technologiques. Le chemin, toutefois, n'apparaît pas très praticable, puisque l'article L. 515-25 du code de l'environnement renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser « les modalités d'application » des articles législatifs relatifs aux plans de prévention des risques technologiques ainsi que les « délais d'élaboration » de ceux-ci, formulation restrictive qui contraste avec celle plus large utilisée pour les plans de protection des risques naturels.

inopérant, celui tiré de l'impossibilité que la même autorité puisse décider, au cas par cas, de soumettre un plan à évaluation environnementale, puis d'autoriser le projet.

3.1. Nous croyons, d'une part, que l'inopérance du moyen visé par la validation législative en cause n'est acquise sur aucun des deux terrains envisageables.

La ministre se fonde d'abord sur votre décision du 25 septembre 2019, *France Nature Environnement*, aux Tables, par laquelle vous avez jugé qu'aucune disposition de la directive « projets » du 13 décembre 2011 ne fait obstacle à ce que l'autorité chargée de procéder à l'examen au cas par cas, permettant de déterminer si un projet doit être soumis à évaluation environnementale, soit la même que celle compétente pour statuer sur l'autorisation administrative requise pour le projet. Si cette solution nous semble pouvoir être transposée aux plans et programmes couverts par la directive du 27 juin 2001, vous avez toutefois réservé le cas dans lequel l'autorité n'est pas elle-même chargée de l'élaboration du projet ou qu'elle en assure la maîtrise d'ouvrage. Or, même si vous ne l'avez jamais encore jugé, nous croyons que l'élaboration des plans de prévention des risques, qui est confiée à l'Etat, pourrait être concernée par cette réserve. Ce premier terrain d'inopérance n'est donc pas acquis.

Le second terrain d'inopérance est encore plus délicat à nos yeux. On peut certes penser que dans le cas où vous estimeriez que les dispositions du V de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, conjuguées à votre jurisprudence n° 356085, *M...*, du 29 janvier 2014, font obstacle à la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'inclure les plans en cause dans le champ de l'évaluation environnementale, le moyen relatif à l'autonomie des autorités en charge de l'évaluation environnementale ne pourrait être utilement contesté. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est déjà prononcé au moins le tribunal administratif de Poitiers par un jugement remarqué⁷. Si ce raisonnement peut apparaître orthodoxe en théorie, il nous semble que concrètement il sera plus difficile à suivre dès lors que l'administration aura effectivement mis en œuvre une procédure d'élaboration d'un plan de prévention des risques par application de dispositions réglementaires qui, en l'état, demeurent applicables. Ce second terrain d'inopérance nous paraît donc également délicat.

3.2. D'autre part, et à supposer même que le moyen qu'entend neutraliser la disposition législative soit inopérant, nous ne croyons pas pour autant que cette disposition serait alors inapplicable au litige. Vous avez de cette condition une conception autonome : l'applicabilité au litige s'entend « au sens et pour l'application des articles 23-2 et 23-5 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 », vous n'exigez pas que la solution commande l'issue du litige mais que la disposition ne soit pas « dénuée de lien avec celui-ci »⁸ et vous vous réservez, lors du règlement de l'affaire, la possibilité de juger cette disposition finalement inapplicable au litige.

Votre libéralisme n'est certes pas sans limite et vous jugez également que ne peut être regardée comme applicable au litige une disposition législative dont l'éventuelle inconstitutionnalité resterait « sans incidence sur l'appréciation de la légalité » de la décision attaquée⁹. Il s'agit du cas où, comme le résumait les auteurs de la chronique « An I après

⁷ TA Poitiers, 17 octobre 2019, *Association Le fond des airs*, n°1801913, C+, conclusions B. Henry, *AJDA*, 2020, p. 582.

⁸ Par exemple CE, 8 octobre 2010, *M. D...*, n°338505, au Recueil.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

QPC » parue à l'*AJDA*, « le ‘moyen QPC’ est, en quelque sorte, inopérant du point de vue du juge du litige »¹⁰. Par ailleurs, vous pourriez vouloir suivre la voie ouverte par vos décisions qui jugent qu’une loi dépourvue de toute portée normative ne saurait être regardée comme applicable au litige¹¹.

Nous trouvons toutefois délicat d’aller dans le sens de la non applicabilité, la situation nous apparaissant tout de même un peu différente des deux hypothèses que nous venons de citer. En effet, à supposer même que la validation législative soit inoffensive, elle ne serait pas pour autant par elle-même inopérante, elle pourrait être invoquée et mise en œuvre. La disposition est d’ailleurs invoquée devant le tribunal administratif de Versailles pour faire obstacle à un moyen soulevé par le requérant. Nous pensons donc que la disposition en cause est bien applicable au litige.

4. Reste alors, puisque la question n’est pas nouvelle, celle de son caractère sérieux.

S’agissant d’une validation législative, et au regard du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, vous regarderez les cinq conditions classiquement posées par le Conseil constitutionnel¹² comme étant remplies. En l’espèce, la validation respecte les décisions de justice passées en force de chose jugée ainsi que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions. La définition du champ de la validation législative opérée nous paraît également suffisamment strict, compte tenu de la précision du moyen visé, et ce alors même qu’elle ne comporte pas de limite temporelle. Nous croyons qu’eu égard à la finalité des plans de protection des risques technologiques, qui portent sur des questions de sécurité publique, et compte tenu du fait qu’il ressort des éléments du dossier qu’une vingtaine de plans au moins seraient concernés, vous pourrez sans difficulté considérer que la disposition en cause poursuit un but d’intérêt général impérieux. Enfin, la disposition en litige ne méconnaît pas d’autre règle ou principe constitutionnels. En particulier, elle ne méconnaît pas l’article 7 de la Charte de l’environnement en raison du caractère trop indirect de l’atteinte qu’elle porterait à l’environnement.

Et par ces motifs, nous concluons à la non transmission de la QPC que vous a renvoyée le tribunal administratif de Versailles.

⁹ CE, 19 janvier 2011, n°343389, aux Tables.

¹⁰ A. Lallet, X. Domino, « An I ap. QPC », *AJDA*, 2011, p. 375.

¹¹ Voir notamment CE, 18 juillet 2011, *Fédération nationale des chasseurs*, n°340512, aux Tables.

¹² Voyez par exemple récemment la décision n°2019-776 QPC du 19 avril 2019.