

N°s 429235, 429787, 429811, 429813

Association de sauvegarde du patrimoine Monts 14 et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 15 juillet 2020

Lecture du 29 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Afin de simplifier et d'accélérer les procédures relatives à l'aménagement et à la construction d'équipements nécessaires aux Jeux Olympiques de 2024, la loi du 26 mars 2018¹ a notamment, par son article 12, rendu applicable, aux constructions et opérations nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux olympiques et paralympiques, la procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, définie à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit en outre, pour ces constructions et opérations, l'application d'une procédure simplifiée de participation du public, plutôt que le recours à l'enquête publique.

La loi ELAN du 23 novembre 2018² (art. 20) a ensuite étendu le champ d'application de cet article, en le modifiant, pour prévoir qu'il s'applique en outre aux constructions et opérations d'aménagement situées à proximité immédiate d'un site nécessaire à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux olympiques ou paralympiques, qui sont de nature à affecter les conditions de desserte, d'accès, de sécurité ou d'exploitation du site pendant les épreuves olympiques ou paralympiques et dont la liste est fixée par décret.

Un décret du 26 décembre 2018³ est ensuite venu ajouter à ce régime administratif dérogatoire un régime contentieux dérogatoire ; il a modifié les articles R. 311-2 et R. 811-1 du CJA pour donner à la cour administrative d'appel de Paris compétence pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs à l'ensemble des actes afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement, aux opérations foncières et immobilières, aux infrastructures, équipements et voiries nécessaires, même pour partie, à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux, mais aussi aux constructions et opérations d'aménagement figurant sur la liste fixée par le décret prévu à l'article 12 de la loi du 26 mars. Toutefois, pour les litiges

¹ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

introduits avant le 1^{er} janvier 2019, le décret prévoit que le tribunal administratif, par construction déjà saisi, statue en dernier ressort.

Enfin, un décret du 12 février 2019⁴ a fixé la liste prévue à l'article 12 de la loi du 23 mars 2018 ; il n'y a inclus que deux opérations⁵ : la rénovation de la porte de la Chapelle et le projet immobilier de la tour Triangle, situé avenue Ernest Renan, dans le 15^{ème} arrondissement, aux abords de la porte de Versailles, et qui consiste en l'édification d'une tour dont vous aurez deviné la forme et d'une hauteur de 180 mètres – seulement dépassée par la tour Montparnasse et la tour Eiffel –, le tout pour une surface de plancher de plus de 90 000 mètres carrés ayant vocation à être occupée par des bureaux, des salles de congrès et de réunion, un hôtel, des commerces et des espaces accessibles au public.

C'est de ce décret, en tant qu'il mentionne le projet de tour Triangle, que les trois associations et huit conseillers de Paris requérants vous demandent l'annulation.

1. L'association de sauvegarde du patrimoine Monts 14 vous présente, dans ce cadre, une QPC dirigée contre l'article 20 de la loi ELAN, c'est-à-dire, en réalité, contre le dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 23 mars 2018, issu de l'article 20 de la loi ELAN.

La disposition, assurément, est applicable au litige ; et elle n'a pas été examinée par le Conseil constitutionnel lorsque celui-ci a été saisi de la loi ELAN (v. Cons. const., 15 novembre 2018, n° 2018-772 DC).

Selon l'association requérante, elle méconnaît l'article 16 de la Déclaration de 1789 en portant atteinte à des situations acquises et les articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement en ne prévoyant pas, d'une part, les conditions de prévention des atteintes à l'environnement causées par les jeux olympiques et, d'autre part, la participation du public pour la détermination des constructions et opérations soumises à la procédure dérogatoire qu'elle prévoit.

Eu égard aux dispositions et principes constitutionnels invoqués, bien éclairés par la jurisprudence constitutionnelle, ces griefs ne sauraient conférer un caractère nouveau à la QPC.

Ils ne lui confèrent pas davantage, à nos yeux, de caractère sérieux. Rappelons que la disposition contestée a uniquement pour objet de rendre applicable aux opérations et constructions situées à proximité immédiate d'un site nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme et une procédure de participation du public sans enquête publique.

⁴ Décret n° 2019-95 du 12 février 2019 pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

⁵ Une troisième – le réaménagement de la porte Maillot – y sera ajoutée par le décret n° 2019-1164 du 8 novembre 2019.

De la sorte, elle ne porte nullement atteinte à des situations légalement acquises et n'a aucun effet rétroactif : elle se borne à ouvrir, pour l'avenir, la possibilité de recourir à une procédure simplifiée pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Et la circonstance qu'elle puisse s'appliquer à des constructions bénéficiant déjà d'une autorisation d'urbanisme n'y change rien : elle n'a ni pour objet ni pour effet d'affecter ces autorisations (que ce soit pour les valider ou les remettre en cause), sur la légalité desquelles elle n'a aucune incidence. Pour les mêmes raisons, la circonstance que la disposition puisse s'appliquer à des opérations ou constructions alors que des actes relatifs à ces opérations ou constructions faisaient l'objet de contentieux en cours n'est pas de nature à caractériser une atteinte aux situations légalement acquises, puisque la disposition législative contestée n'a aucune incidence sur ces contentieux.

Il ne saurait par ailleurs être raisonnablement reproché à la disposition de ne pas définir elle-même les conditions de prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement par les jeux olympiques et paralympiques dans leur ensemble. Son objet est limité à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les opérations et constructions situées à proximité immédiate d'un site nécessaire aux jeux, et elle prévoit bien, par renvoi à la procédure de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, un régime de prévention des atteintes à l'environnement, qui inclut une évaluation environnementale et l'interdiction de porter atteinte à l'intérêt écologique des zones concernées. Dans ces conditions, le grief tiré de l'article 3 de la Charte ne peut être regardé comme sérieux (v., dans un cas analogue de renvoi par une disposition législative à un régime de prévention en vigueur Cons. const., 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC).

Vous pourrez aussi écarter vous-mêmes le grief tiré de l'article 7 de la Charte. D'une part, la disposition contestée prévoit bien une consultation du public en cas de recours à la procédure intégrée. D'autre part, contrairement à ce qui est soutenu, la détermination des opérations et constructions situées à proximité immédiate des sites nécessaires aux jeux auxquels la procédure intégrée est applicable n'est pas, par elle-même, une décision ayant une incidence sur l'environnement. Seules les décisions conduisant à la réalisation de ces opérations ou à la modification des documents d'urbanisme ont une telle incidence, non la loi elle-même qui se borne à définir la procédure applicable à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Le législateur ne saurait donc être regardé comme ayant méconnu l'article 7 de la Charte en ne prévoyant pas de participation du public avant la fixation par décret de la liste des opérations concernées auxquelles s'appliquerait la procédure dérogatoire.

Si vous nous suivez, vous refuserez donc de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel.

2. Nous en venons à l'examen des quatre recours dirigés contre le décret en tant qu'il mentionne la tour Triangle parmi les projets de constructions et d'opération relevant du dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 23 mars 2018.

2.1. Les moyens de légalité externe ne vous arrêteront guère.

2.1.1. Le décret, tout d'abord, n'est évidemment pas une décision individuelle défavorable, de sorte qu'il n'était pas soumis à l'obligation de motivation prévue par l'article L. 211-1 du code des relations entre le public et l'administration.

2.1.2. Ensuite, pas davantage que la loi, et pour des raisons analogues, le décret n'a d'incidence directe sur l'environnement : il se borne, en application des critères posés par le législateur, à inclure le projet de tour Triangle au nombre des constructions et opérations pouvant donner lieu à une procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Mais il n'a ni pour objet ni pour effet de permettre la réalisation de ce projet ni d'en affecter le contenu ou la légalité. Il n'avait donc pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ni à être soumis à la participation du public sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 103-1 et L. 123-19-1 et suivants du code de l'environnement (v., pour un cas analogue, 12 juin 2013, Fédération des entreprises de recyclage, n° 360702, T. pp. 412-709-710-711).

Si nous suivons le raisonnement des requérants, en déclarant que le projet de tour Triangle était de nature à affecter les conditions de desserte, d'accès, de sécurité ou d'exploitation d'un site nécessaire aux JO pendant la période des jeux, le décret aurait modifié le contenu de ce projet, ce qui justifiait donc une reprise de l'ensemble des procédures d'évaluation environnementale et de consultation du public. Mais, vous l'avez compris, le décret n'a absolument pas cette portée ; en constatant que le projet est de nature à affecter les conditions de desserte, d'accès, de sécurité ou d'exploitation d'un site nécessaire aux jeux, il ne modifie nullement le projet, mais le prend tel qu'il a été défini et, le cas échéant, autorisé.

2.1.3. Pour des raisons identiques, vous écarterez les moyens tirés de l'absence d'étude préalable de sécurité publique au titre des articles L. 114-1 et suivants du code de l'urbanisme et de l'absence de débat public au titre de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, le décret n'ayant ni pour objet ni pour effet d'autoriser le projet de tour Triangle ou de le modifier.

2.2. Nous en venons au moyens de légalité interne, qui sont d'inégale portée.

2.2.1. Le premier, tiré d'une violation de la libre administration des collectivités territoriales, garantie par l'article 72 de la Constitution, n'est pas sérieux. Il est, lui aussi, motivé par l'idée que le décret affecte le permis de construire qui avait été accordé pour l'édification de la tour et le projet de tour lui-même, ce qui porterait atteinte à la décision de l'autorité municipale et aurait des conséquences sur les moyens humains et matériels dépendant de la ville de Paris.

Là encore, c'est se méprendre sur la portée réelle – et limitée – du décret attaqué. Au demeurant, comme le relève le ministre, s'il y avait une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, elle résulterait de la loi et non du décret se bornant à préciser les opérations concernées, de sorte qu'elle ne pourrait être utilement invoquée que dans le cadre d'une QPC.

2.2.2. Il est ensuite soutenu que ce décret méconnaît les principes de sécurité juridique et de confiance légitime et est illégalement rétroactif, dès lors qu'il modifie les procédures applicables à un projet déjà engagé et autorisé, qui faisait l'objet de contentieux en cours.

Les requérants visent essentiellement, ici, l'effet des dispositions combinées du décret qu'ils attaquent et du décret du 26 décembre 2018, qui conduit à ce que les recours introduits contre les actes afférents à la réalisation de la tour Triangle soient jugés en dernier ressort par le tribunal administratif, sans que soit ouverte la voie de l'appel.

Vous jugez cependant avec constance que le droit de former un recours contre une décision d'une juridiction administrative n'est définitivement fixé qu'au jour où cette décision est rendue (v. Section, 13 novembre 1959, Secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement et ministre des anciens combattants et victimes de la guerre c/ Sieur Bacqué, Rec. p. 593 ; 11 juin 2003, Mme H... veuve G..., n° 246456, T. p. 881 ; 26 janvier 2015, M. S..., n° 373715, T. p. 606). Or, en l'espèce, à la date du décret, les contentieux relatifs aux actes afférents à la construction de la tour Triangle étaient pendants devant le tribunal administratif de Paris et n'avaient pas été jugés. Le décret pouvait donc rendre applicables à ces recours les règles dérogatoires posées par le décret du 26 décembre 2018 sans porter une atteinte illégale au droit au recours ni méconnaître le principe de sécurité juridique ; et, ce faisant, il n'avait pas de portée rétroactive.

2.2.3. Les requérants soutiennent alors que le décret du 26 décembre 2018, relative à la procédure contentieuse, est lui-même illégal. Ils exposent, d'abord, que ce décret méconnaît le champ d'application de l'article 12 de la loi du 26 mars 2018, qui ne prévoyait pas de régime contentieux particulier pour les projets qu'il vise ; mais le décret n'est pas pris pour l'application de cette loi, il procède du pouvoir réglementaire autonome, de sorte que le moyen est inopérant. Et, si les requérants soutiennent ensuite que le décret méconnaît le principe d'égalité, la différence de traitement qu'il crée entre les contentieux est justifiée par et en rapport direct avec un motif d'intérêt général, celui d'accélérer le traitement contentieux des projets nécessaires aux jeux olympiques et paralympiques ou susceptibles d'affecter leur bon déroulement. Et elle ne peut être regardée comme manifestement disproportionnée au regard de ce motif.

2.2.4. Le moyen suivant est tiré de ce que le décret méconnaît le principe de non-régression prévu par l'article L. 110-1 du code de l'environnement, selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante. Les requérants soutiennent que la soumission de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme à une procédure de participation du public simplifiée, plutôt qu'à une enquête publique, constitue une régression prohibée par cet article.

La régression ainsi invoquée résulte ne résulte cependant pas du décret, mais de la loi ; elle ne peut donc être utilement invoquée que dans le cadre d'une QPC, et sur la base d'une disposition ou d'un principe constitutionnel. Le moyen est par suite inopérant.

2.2.5. Plusieurs requêtes soutiennent encore que le décret méconnaît les critères de classement posé par le dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 23 mars 2018. Elles exposent qu'à la date de publication du décret attaqué, aucune opération de construction ou d'aménagement n'avait été entreprise sur la parcelle en cause et font valoir que ni le dossier de permis de construire, ni l'autorisation d'urbanisme ne mentionnent l'affectation des sites nécessaires aux jeux olympiques et paralympiques.

Cette argumentation ne vous convaincra guère ; les critères posés par la loi supposent d'apprécier les conditions dans lesquelles les opérations ou constructions affecteront les sites nécessaires aux jeux au moment de la préparation, de l'organisation ou du déroulement de ceux-ci, non pas simplement à la date du décret.

Pour le reste, le ministre vous expose en défense que le projet est en surplomb immédiat d'un site olympique de compétition où se dérouleront les épreuves de handball et de tennis de table, de sorte que si le chantier n'était pas achevé en 2024, sa prolongation durant les jeux aurait une incidence sur les conditions d'accès et de desserte de ces sites, quand sa suspension aurait, elle, des conséquences sur leur sécurité, compte tenu des risques que représente une telle manifestation et de la situation de surplomb qu'offrirait une construction élevée, plus difficile à sécuriser du fait de son inachèvement.

Or ces éléments ne sont que très faiblement contredits. Il n'est pas contesté que les deux sites d'épreuves olympiques seront immédiatement voisins de la construction, et il est, en effet, difficilement imaginable que le chantier d'une telle construction n'ait pas d'incidence sur l'accès de 55 000 personnes par jour à ces sites. Dans ces conditions, le critère posé par la loi – qui est au demeurant assez ouvert – nous paraît rempli, si bien que vous ne pourrez qu'écarter le moyen.

2.2.6. Enfin, il est soutenu que le décret procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un détournement de procédure. Les deux moyens, qui sont liés, soulignent l'effet d'aubaine dont profite le décret, qui tend principalement à bénéficier, non pas tant du régime de mise en compatibilité des documents d'urbanisme par la procédure intégrée, mais surtout du régime contentieux accéléré qui lui est lié.

Ce moyen n'est pas sans portée, car cette accélération du temps contentieux a, à certains égards, l'aspect d'une habile manœuvre. Il nous semble, toutefois, que c'est le législateur lui-même qui a ouvert la porte à cette possibilité d'accélérer le tempo d'opérations n'ayant d'autre rapport avec les jeux olympiques et paralympiques que le voisinage ; et la liaison entre procédure intégrée et contentieux à degré de juridiction unique, qui résulte du décret du 26 décembre 2018, est telle que, même en admettant que le Gouvernement ait mentionné le projet de tour Triangle dans le décret attaqué dans le seul but d'accélérer la procédure contentieuse, cela ne serait pas de nature, selon nous, à caractériser un détournement des textes. De sorte que le moyen ne peut qu'être écarté.

Vous rejetterez donc les requêtes.

Tel est le sens de nos conclusions.