

N° 456157

Réseau sortir du nucléaire

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 18 janvier 2023

Lecture du 17 février 2023

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public

Les dispositions qui figurent aujourd’hui à l’article R151-20 du code de l’urbanisme définissent les zones à urbaniser dites zones AU.

De façon assez intuitive, cet article pose que « *Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l’urbanisation* ».

De façon plus subtile, l’article distingue en réalité 2 types de zones AU, en fonction des équipements de réseau et des voies ouvertes au public existant, que la doctrine qualifie parfois de « zones AU souples » et de « zones AU strictes ».

- Certaines zones AU sont constructibles, si les réseaux existant à la périphérie immédiate de telles zones ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement.
- En l’absence de tels réseaux d’une capacité suffisante, les zones AU sont inconstructibles, l’ouverture à l’urbanisation étant subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d’urbanisme comportant notamment les orientations d’aménagement et de programmation de la zone.

Depuis un décret du 28 décembre 2015, la constructibilité dans les zones AU « strictes » ne peut résulter que d’un tel changement du PLU.

Le gouvernement a souhaité apporter une exception à ce régime, en introduisant par le décret attaqué un article R 151-20-1, aux termes duquel : « *Par dérogation à l’article R. 151-20, dans le périmètre d’une opération d’intérêt national destinée à accueillir une installation nucléaire de base telle que définie à l’article L. 593-2 du code de l’environnement, les dispositions qui subordonnent l’ouverture à l’urbanisation des zones “AU” à l’existence dans*

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.

leur périphérie immédiate de voies et réseaux suffisants ne s'appliquent pas aux constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette installation ».

Le décret prévoit aussi les conditions d'application de cette exception dans le temps, mais c'est bien le principe posé à l'article R151-20-1 créé par le décret qui est contesté par les requérants.

1. Le décret est d'abord contesté pour n'avoir pas été précédé d'une évaluation environnementale conformément à la directive « Plans et programmes ».

Ce régime particulier est-il assimilable à un plan ou un programme au sens de la directive ? Cela nous paraît exclu. L'article 3 de la directive définit de façon assez imprécise les plans et programmes pour lesquels une évaluation environnementale est nécessaire, en visant d'une part un certain nombre de secteurs économiques comme l'énergie ou l'aménagement du territoire urbain ou rural lorsque ces plans définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés à la directive Projets pourra être autorisée à l'avenir, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et d'autre part en prévoyant que d'autres plans qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir doivent faire l'objet d'une évaluation, en fonction de leurs incidences, les plans concernés à ce dernier titre devant être déterminés par les Etats membres.

Ces dispositions sont transposées aux articles L122-4 et suivants du code de l'environnement, et les dispositions litigieuses du décret ne font pas partie des plans devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu des textes nationaux, que ce soit systématiquement ou à la suite d'un examen au cas par cas.

Vous pourriez être tenté comme vous y invite le ministre de relever que les textes nationaux de transposition ne sont pas critiqués et qu'ils ne prévoient pas une telle hypothèse d'évaluation environnementale pour un décret comme celui en cause ici. Mais plus radicalement, la jurisprudence communautaire ne va pas aussi loin dans l'extension de la définition des Plans et programmes que le soutiennent les requérantes.

Il est vrai que dans l'affaire du 27 octobre 2016, *Patrice d'Oultremont*, aff. C- 290/15, la CJUE relève (pt 49) que la notion de « plans et programmes » peut recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire.

Mais elle dit aussi pour droit « *que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en*

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.

œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »

Dans le domaine de l'urbanisme, les arrêts du 7 juin 2018, Inter-Environnement Bruxelles et autres, aff. C-671/16, point 53 et Thybaut et autres, aff. C-160/17, point 54, font entrer dans le champ de cette définition un règlement régional d'urbanisme fixant des prescriptions pour la réalisation de projets immobiliers.

Mais à supposer même qu'on doive considérer que le décret puisse relever d'un plan ou programme, encoure faudrait-il qu'il soit susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. La CJUE considère que cette incidence s'apprécie au regard notamment de *« la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement de tels projets, ou l'allocation de ressources liée à ces projets »* (CJUE, gr. ch. 22 février 2022, Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim, C-300/20, pt. 62.).

A cet égard, le point déterminant selon nous pour exclure que le décret puisse relever de la directive Plans et Programmes est que s'il fait « sauter » une condition de constructibilité en n'exigeant plus la présence de réseaux, il ne le fait que dans des zones dont la vocation à être urbanisée a déjà été décidée par le PLU. Cette modification n'ouvre pas à l'urbanisation de nouvelles zones, et ne fixe aucun critère touchant aux conditions d'autorisation des projets, notamment en tant qu'elles auraient des incidences sur l'environnement. Cet effet limité du décret sur la possibilité de construire est ce qui le distingue par exemple de ce que vous avez jugé pour les unités touristiques nouvelles (UTN) dans une affaire FNE n°414931 du 26 juin 2019 aux T., puisque ces UTN avaient une vocation programmatique claire, leur mise en œuvre ne conduisant par elles-mêmes pas nécessairement à la mise en œuvre de projets, mais définissaient des zones dans lesquelles des prescriptions d'urbanisme dérogeant au droit commun pourront être mise en œuvre. Inversement, le décret litigieux a une portée trop générale et ne modifie pas les règles d'urbanisation dans des conditions de nature à avoir des incidences sur l'environnement. Vous écarterez le moyen.

2. Un autre moyen critique l'absent de participation du public à l'élaboration du décret.

Le critère de participation du public pour l'application de l'article L123-19-1 est qu'il s'agisse de décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement.

Les requérants croient pouvoir s'appuyer sur votre décision du 29 juillet 2020 Association de sauvegarde du Patrimoine Monts 14 n°429235, mais cet arrêt vient en réalité conforter l'absence d'obligation de participation du public au cas présent. Dans cette affaire était en

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.

cause un décret qui avait pour objet de fixer la liste des constructions et opérations d'aménagement situées à proximité immédiate d'un site lié aux Jeux Olympiques et Paralympiques et de leur rendre ainsi applicables les procédures particulières de mise en compatibilité et d'adaptation des documents d'urbanisme. Vous avez jugé que ce décret n'a pas pour effet de modifier les autorisations d'urbanisme délivrées ni de dispenser les travaux et opérations susceptibles d'être réalisés dans les secteurs qu'il mentionne des obligations auxquelles ils peuvent être soumis en termes d'évaluation environnementale ni, le cas échéant, de toute forme de participation du public, et qu'il n'est donc pas, par lui-même, susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La situation n'est pas différente ici : le décret n'a ni pour objet ni pour effet de permettre la réalisation de tout projet d'INB qui viendrait à être déclaré d'intérêt national. Il n'a donc par lui-même aucune incidence environnementale justifiant qu'il soit soumis à une participation du public.

3. Il est encore soutenu que le décret méconnaîtrait le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales en passant outre le zonage décidé par l'autorité compétence pour établir le PLU.

La jurisprudence constitutionnelle admet qu'une atteinte à cette liberté à valeur constitutionnelle soit être portée, à la double condition que celle-ci soit fondée sur un motif d'intérêt général et qu'elle soit proportionnée à ce dernier (Décision n° 79-104 DC, 23 mai 1979). Le principe de libre administration des collectivités territoriales n'interdit pas que des sujétions soient imposées à ces dernières, dès lors que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée (Décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain).

Le décret attaqué ne crée pas de sujétions dans le chef des collectivités, il vient seulement supprimer dans un cas très défini une obligation de modification du PLU.

Dans une hypothèse bien plus forte de remise en cause des prérogatives des collectivités territoriales, à savoir la mise en compatibilité automatique du plan local d'urbanisme avec une déclaration d'utilité publique prise par l'Etat, vous n'avez pas transmis une QPC contre les articles pertinent du code de l'expropriation et du code de l'urbanisme, en jugeant que la question n'était pas sérieuse, dans une affaire B... (CE 15 septembre 2010 n°330734 aux T.)

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.

au motif que « *Si ces dispositions permettent à l'Etat de modifier les documents d'urbanisme locaux en dépit de l'opposition d'une commune ou d'un EPCI, elles ne portent pas à la libre administration des collectivités territoriales garantie par l'article 72 de la Constitution, laquelle s'exerce "dans les conditions prévues par la loi", une atteinte excessive au regard de la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'opération déclarée d'utilité publique.* ».

La modification des effets du PLU est bien plus modeste ici, et le renvoi à la condition que l'opération soit d'intérêt national s'inscrit dans la même logique de réalisation d'un objectif d'intérêt général.

4. un détournement de pouvoir et de procédure est allégué, dans la mesure, si nous comprenons bien, où le décret n'aurait été pris que pour permettre de lever un obstacle à la réalisation du centre de stockage de déchets radioactif CIGEO.

Le décret attaqué s'applique à tout type d'INB dont la liste figure à l'article L.593-2, les centres de stockage de déchet tel CIGEO étant seulement une des 5 catégories d'INB concernées.

Il est vrai qu'il s'applique seulement à de telles INB si elles sont situées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN). La liste des OIN est établie à l'article R102-3 du C.URB, qui comprend des opérations toujours très délimitées sur le plan matériel et géographique, comme les opérations d'aménagement du quartier d'affaire de la Défense, ou du plateau de Saclay ou des opérations de requalification de copropriétés dégradée comme celle du quartier " Pissevin " à Nîmes. Au moment de l'adoption du décret litigieux, aucune INB n'était dans le périmètre d'une OIN, un décret postérieur du 7 juillet 2022 ayant ajouté le site de CIGEO.

Le détournement de pouvoir, comme on le sait bien, est caractérisé par l'utilisation d'un pouvoir dans un but autre de celui en vue duquel il a été conféré par la loi. Il en va ainsi lorsque l'acte administratif est étranger à tout intérêt public ou qu'il est pris dans un intérêt public qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs nécessaires pour prendre l'acte ont été conférés à son auteur.

En l'espèce, et s'agissant de l'exercice du pouvoir réglementaire, celui-ci trouve à s'exercer afin de préciser la mise en œuvre des objectifs généraux du droit de l'urbanisme tels qu'ils sont énoncés aux articles L101-1 à L101-3 du code, qui tendent à la recherche des équilibres qu'ils énoncent entre différentes occupations des sols. Le décret est pris dans l'intérêt public qui est celui que vise la loi, la seule circonstance que le décret ne trouve à s'appliquer en pratique et en l'état du droit qu'à une seule installation ne suffit pas à caractériser le

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.

détournement de pouvoir. Le fait qu'il tende à simplifier une procédure ne peut pas non plus qualifier un détournement de pouvoir ou un détournement de procédure.

5. en dernier lieu la requête soutient que le décret serait entaché d'une erreur manifeste dont nous ne parvenons pas à saisir la portée, puisqu'elle cite des jurisprudences relatives à des autorisations d'urbanisme, nullement comparables à l'édiction d'une norme réglementaire nationale. Vous pourrez l'écarter comme dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

PCMNC au rejet de la requête.

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.