

N° 463488

Union des consultants et ingénieurs en environnement

6^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 16 mai 2024

Lecture du 17 juin 2024

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. Par un arrêté du 9 février 2022, la ministre de la transition écologique et le ministre de l'économie, des finances et de la relance ont fixé les modalités de certification, ou équivalent, des entreprises délivrant, dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des sites et sols pollués, différentes attestations prévues par la loi : une attestation prévue par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR » et quatre attestations prévues par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP ».

Cet arrêté fait suite à l'annulation d'un arrêté du 19 décembre 2018, qui avait fixé les modalités de la certification prévue par la loi « ALUR » – annulation que vous aviez prononcée par voie de conséquence de celle de la décision d'homologation de la norme NF X31-620 à laquelle cet arrêté se référait pour les rendre obligatoires (CE 21 juill. 2021, *Union des consultants et ingénieurs en environnement et autres*, n° 428437).

La norme en cause ayant de nouveau été adoptée, en décembre 2021, l'arrêté attaqué, que l'Union des consultants et ingénieurs en environnement vous demande d'annuler, reprend donc ces dispositions en les étendant aux cas prévus par la loi « ASAP ».

L'Association française de normalisation (AFNOR) a la qualité d'observateur.

2. L'association requérante soutient, en premier lieu, que l'arrêté attaqué a été adopté au terme d'une procédure irrégulière dès lors que le projet de norme, qu'il a pour partie rendue obligatoire, n'a pas été soumis à la consultation du public en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Reprenant un critère que vous avez dégagé à propos des consultations publiques prévues par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (CE Ass. 19 juill. 2017, *Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres*, n° 403928 et autres), vous contrôlez que les conditions dans lesquelles la participation du public a été mise

en œuvre n'a pas altéré sa « sincérité » (CE 10 juill. 2023, *Association One Voice et autre*, n° 465654 et autre).

En l'espèce, il est constant que le projet d'arrêt soumis à la consultation du public, qui a eu lieu entre le 3 et le 23 décembre 2021, ne comportait pas, en annexe, la norme NF X31-620 qu'il rendait obligatoire. Toutefois, la note de présentation du projet d'arrêt renvoyait précisément à cette norme et à la consultation du public à laquelle elle avait donné lieu, du 1^{er} octobre au 1^{er} novembre 2021.

Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, la consultation du public a été régulière.

3. L'association requérante soutient, en deuxième lieu, que l'arrêt attaqué est entaché d'incompétence négative, en ce qu'il subdélègue la définition du référentiel conduisant à la reconnaissance de « *compétences équivalentes* » aux entreprises, à l'AFNOR et à la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'environnement.

La notion de « *compétences équivalentes* » ou d'organisme « *équivalent* » figurent dans les dispositions des lois « ASAP » et « ALUR » – que, avec les décrets pris pour leur application, l'arrêt attaqué a pour objet d'appliquer – pour désigner les personnes pouvant délivrer les attestations qu'elles prévoient.

L'article 42 de l'arrêt attaqué prévoit, à cet effet, que : « *II.- L'équivalence à la certification (...) s'appuie sur une reconnaissance professionnelle présentant un niveau de garantie identique (...)* » et ses articles 43 et 44 prévoient, respectivement, que cette équivalence peut résulter « *d'une certification selon un référentiel équivalent à celui exigé pour cette certification [reconnue par le] ministre chargé de l'environnement* » ou directement « *d'un agrément ministériel* ».

Ce faisant, l'arrêt attaqué a mis en place un dispositif d'analyse – au cas par cas – par le ministre, faisant appel, le cas échéant, à une autre certification. Et il a posé un critère de fond, pour la reconnaissance de cette « *équivalence* », qui tient à « *un niveau de garantie identique* ».

Il n'est, dans ces conditions, entaché d'aucune incompétence négative.

4. L'association requérante soutient, en troisième lieu, que l'arrêt attaqué empiète sur le domaine de la loi en prévoyant que les attestations sont délivrées « *sans réserve* », dans la mesure où il touche au régime de responsabilité des entreprises délivrant ces attestations et aux principes de la responsabilité environnementale.

Cette mention doit toutefois s'interpréter conformément à la Constitution de sorte qu'elle ne saurait porter atteinte à ces principes. Elle doit simplement s'entendre comme prohibant la délivrance d'attestations « *sous réserve* » – comme on peut parfois le rencontrer dans certaines réglementation (voir, p. ex., dans un tout autre domaine, la possibilité pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique-HATVP de rendre, aux termes de l'article

L. 124-14 du code général de la fonction publique : « *un avis (...) 2° De compatibilité avec réserves (...)* »).

Vous pourrez donc écarter ce moyen.

5. L'association requérante soutient, en quatrième lieu, que l'arrêté attaqué a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédé d'une consultation du Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) et de la réalisation d'une étude d'impact.

Vous avez jugé que la consultation du CNEN était obligatoire pour les textes comportant « soit [des] normes qui (...) concernent spécifiquement ou principalement [les collectivités territoriales], soit [des] normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances » (CE 26 oct. 2018, *Association Regards Citoyens*, n° 403916).

Le précédent arrêté du 19 décembre 2018, que vous avez annulé, avait été soumis, il est vrai, au CNEN. Toutefois, il nous paraît évident que les normes créées par l'arrêté attaqué ne concernent ni spécifiquement, ni principalement les collectivités territoriales. Et si ces collectivités sont susceptibles de faire appel à des personnes disposant des attestations qu'il prévoit, cette circonstance ne les affectera de manière significative.

Quant à l'obligation de réaliser une étude d'impact, si l'association requérante a entendu se prévaloir de la circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, aux termes duquel : « *Les projets de textes réglementaires ayant un impact significatif sur les entreprises et le public doivent être accompagnés d'une fiche d'impact* » – vous jugez que son invocation est inopérante (CE 26 juill. 2021, *Collectif des maires anti-pesticides*, n° 437815).

Vous écarterez donc le moyen.

6. L'association requérante soutient, en cinquième lieu, que l'arrêté attaqué méconnaît les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'article 57 de la loi « ASAP » et divers articles réglementaires du code de l'environnement issues du décret n° 2021-1096 du 19 août 2021 relatif aux sols pollués et à la cessation d'activité des ICPE, ainsi que l'article 34 de la Constitution – du fait qu'il ne définit pas la notion de « *compétences équivalentes* » et qu'il prévoit que les attestations sont délivrées « *sans réserve* ».

Nous avons déjà, pour partie, répondu à ce moyen, au titre de l'examen de la légalité externe de l'arrêté, et nous ne voyons pas en quoi le dispositif ainsi mis en place créerait une entrave illégale aux règles de la concurrence ou, par lui-même, un abus de position dominante.

7. L'association requérante soutient, en sixième lieu, que l'arrêté attaqué méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle (OVC) de clarté et d'intelligibilité de la norme, en ce qu'il est

incohérent, insuffisamment précis et complexifie de manière excessive les normes applicables aux entreprises certifiées.

Toutefois, les dispositions de l'arrêté attaqué, « qui s'adressent à des professionnels » (CE Ass. 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460 et autres), ne méconnaissent pas cet objectif.

8. L'association requérante soutient, en septième lieu, que l'arrêté attaqué méconnaît le principe de libre concurrence, en ce que les dispositions relatives aux exigences permettant de bénéficier de « *compétences équivalentes* » à la certification, le coût lié à la certification et les dispositions plus favorables relatives à la certification des bureaux d'études constituées de plusieurs établissements sont discriminatoires pour les petites entreprises.

Or lorsque l'arrêté permet que des « *compétences équivalentes* » puissent être reconnues grâce à une certification, il n'institue qu'une faculté, applicable au demeurant à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, et qui ne paraît pas disproportionnée compte tenu des enjeux.

Et lorsqu'il prévoit des modalités spécifiques de certification des bureaux d'études constitués de plusieurs établissements, il prend en compte une situation particulière, sans porter atteinte aux règles de la concurrence.

9. L'association requérante soutient, en huitième lieu, que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité en ce qu'il rend une norme d'application obligatoire, mais vous avez jugé qu'il est : « loisible au ministre chargé de l'environnement et au ministre chargé de l'économie de définir par arrêté la norme prévue aux articles [applicables] du code de l'environnement en reprenant, le cas échéant, le contenu d'un projet de norme préparé par l'AFNOR » (décision *Union des consultants et ingénieurs en environnement et autres* préc.).

10. L'association requérante soulève, en neuvième lieu, par voie d'exception, une série de moyens dirigé contre le décret du 19 août 2021, que nous avons mentionné plus haut, en tant qu'il rend obligatoire l'arrêté auquel il renvoie, qu'il est entaché d'incompétence négative et qu'il méconnaît l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Toutefois – si l'on veut donner une portée utile à ces moyens – il n'y a aucune subdélégation illégale du décret à avoir renvoyé à l'arrêté litigieux les modalités de certification et les conditions dans lesquelles des « *compétence équivalentes* » pouvaient être retenues, cette délégation étant suffisamment encadrée.

11. Et vous écarterez comme inopérant le dixième et dernier moyen soulevé, par voie d'exception, par l'association requérante tirée l'illégalité des normes adoptées par l'AFNOR, qui ne constituent pas la base légale de l'arrêté attaqué et pour l'application desquelles il n'a pas été pris (CE Sect. 30 déc. 2013, *Mme O...*, n° 367615).

12. Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.