Décision n° 2024-1126 QPC du 05/03/25

(JO n° 56 du 6 mars 2025)

NOR : CSCX2506679S

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 décembre 2024 par le Conseil d'Etat (décision n° 497567 du 9 décembre 2024), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association Préservons la forêt des Colettes et autres par Mes Théodore Catry, avocat au barreau de Blois, et Benjamin Cottet-Emard, avocat au barreau de Lyon. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2024-1126 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du second alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Au vu des textes suivants :
- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :
- les observations présentées pour les requérants par Mes Catry et Cottet-Emard, enregistrées le 29 décembre 2024 ;
- les observations présentées pour la société Imerys, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, enregistrées le 30 décembre 2024 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées par l'association France nature environnement, enregistrées le même jour ;

- les observations en intervention présentées par l'association Notre affaire à tous, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour la partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée par la SCP Spinosi, enregistrées le 13 janvier 2025 ;
- les secondes observations en intervention présentées par l'association France nature environnement, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Catry et Cottet-Emard, pour les requérants, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, pour la partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, Me Mathilde Lacaze-Masmonteil, avocate au barreau de Paris, pour l'association France nature environnement, Me Clarisse Macé, avocate au barreau de Paris, pour l'association Notre affaire à tous, et M. Benoît Camguilhem, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 25 février 2025 ;

Au vu des pièces suivantes :
- la note en délibéré présentée pour la société Imerys par la SCP Spinosi, enregistrée le 3 mars 2025 ;
- la note en délibéré présentée pour les requérants par Mes Catry et Cottet-Emard, enregistrée le 4 mars 2025 ;
- la note en délibéré présentée par l'association France nature environnement, enregistrée le même jour ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Le second alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi du 23 octobre 2023 mentionnée ci-dessus, prévoit :

1. « Le décret, prévu au I de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme, qualifiant un projet industriel de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale peut lui reconnaître le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du présent code. Cette reconnaissance ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre le décret, dont elle est divisible. Elle ne peut être contestée à

l'appui d'un recours dirigé contre l'acte accordant la dérogation prévue au même c ».

2. Les requérants, rejoints par les parties intervenantes, reprochent à ces dispositions de ne pas préciser suffisamment les critères permettant de reconnaître de façon anticipée une raison impérative d'intérêt public majeur. Cette reconnaissance relèverait dès lors d'une appréciation discrétionnaire de l'administration qui ne serait pas, compte tenu du stade précoce de la procédure auquel elle intervient, en mesure d'évaluer les incidences concrètes du projet sur l'environnement. Ces dispositions seraient ainsi entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant les articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement et méconnaîtraient ces mêmes exigences constitutionnelles.

3. Ils soutiennent également que, en prévoyant que la contestation de cette reconnaissance ne peut intervenir qu'au stade de l'édiction du décret qualifiant un projet d'intérêt national majeur, ces dispositions ne permettraient pas au juge d'exercer son contrôle en tenant compte des caractéristiques concrètes du projet. En outre, elles priveraient certains tiers, qui pourraient ultérieurement être concernés par la mise en œuvre d'un tel projet, de la possibilité de contester utilement cette décision. Il en résulterait une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. L'une des parties intervenantes soutient en outre que ces dispositions, faute de soumettre le décret qualifiant un projet d'intérêt national majeur à une procédure d'information et de participation du public, méconnaîtraient l'article 7 de la Charte de l'environnement.

- Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif :

5. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

6. L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que la destruction, l'altération ou la dégradation d'habitats naturels ou des habitats de ces espèces,

lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient leur conservation. En application du c du 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du même code, des dérogations à ces interdictions peuvent être délivrées, sous certaines conditions, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impérieuses d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique.

7. En application de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme, un projet industriel qui revêt, eu égard à son objet et à son envergure, notamment en termes d'investissement et d'emploi, une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale, peut être qualifié par décret de projet d'intérêt national majeur.

8. En application des dispositions contestées de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, ce décret peut également reconnaître au projet le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur. Dans ce cas, cette reconnaissance ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours direct contre le décret et non, par la voie d'une exception d'illégalité, à l'appui d'un recours dirigé contre l'acte accordant ultérieurement une dérogation à la réglementation relative aux espèces protégées.

9. En premier lieu, il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu réduire l'incertitude juridique pesant sur certains projets industriels. Il a donc poursuivi un objectif d'intérêt général.

10. En deuxième lieu, si ces dispositions privent un requérant de la possibilité de contester la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur à l'appui d'un recours dirigé contre l'acte accordant la dérogation à la réglementation relative aux espèces protégées, cette restriction ne s'applique que dans le cas où cette reconnaissance bénéficie à des projets industriels qualifiés d'intérêt national majeur en raison de leur importance pour la transition écologique ou la souveraineté nationale.

11. En dernier lieu, d'une part, la reconnaissance de la raison impérieuse d'intérêt public majeur peut être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre le décret qualifiant le projet industriel de projet d'intérêt national majeur.

12. D'autre part, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à la possibilité ouverte à toute personne ayant un intérêt à agir de demander, dans les conditions du droit commun, l'abrogation des décrets prévus par les dispositions contestées devenus illégaux en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à leur édiction et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites.

13. Dès lors, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif. Le grief tiré de la méconnaissance d'un tel droit doit donc être écarté.

- Sur les autres griefs :

14. L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Aux termes de son article 2, « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

15. S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement.

16. Les dispositions contestées, qui se bornent à prévoir que la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur peut intervenir dès l'édiction du décret qualifiant le projet d'intérêt national majeur, n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les conditions de fond auxquelles est subordonnée la délivrance d'une dérogation à la réglementation relative aux espèces protégées.

17. Ainsi, l'autorité administrative demeure tenue d'apprécier, sous le contrôle du juge, la condition tenant à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur au regard de la nature du projet industriel envisagé. Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat que, en présence d'un tel intérêt, il appartient ensuite à l'autorité administrative compétente, lors de la délivrance de la dérogation, de s'assurer qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit

pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

18. Le grief tiré de la méconnaissance des articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement ne peut donc qu'être écarté. Il en va de même du grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces mêmes exigences, ainsi que de celui tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus, en tout état de cause, l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1er de la décision du 5 mars 2025

Le second alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, est conforme à la Constitution.

Article 2 de la décision du 5 mars 2025

Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 mars 2025, où siégeaient : M. Alain JUPPÉ exerçant les fonctions de Président, Mmes Jacqueline GOURAULT, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 5 mars 2025.

Source URL: *https://aida.ineris.fr/reglementation/decision-ndeg-2024-1126-qpc-050325*