

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**MEMOIRE COMPLEMENTAIRE**

**N° 456 157**

**POUR : L'association « Réseau "Sortir du nucléaire" »**

**CONTRE : 1°) Le Premier ministre  
2°) La ministre de la Transition écologique  
3°) La ministre de la Cohésion des territoires et  
des Relations avec les collectivités**

-----  
Observations à l'appui du recours pour excès de pouvoir  
dirigé contre le décret n° 2021-851 du 29 juin 2021 portant  
dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme  
-----

## **FAITS ET PROCEDURE**

**I** - L'association « Réseau "Sortir du nucléaire" », exposante, est une association agréée pour la protection de l'environnement, qui a notamment pour objet social d'engager toutes les actions, ce compris des actions en justice, pour permettre à la France de sortir du nucléaire civil et de « lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement qui y sont liés (création ou extension d'installations nucléaires de base, construction de lignes à haute tension, programmes de recherche et de développement, etc.) ».

A ce titre, elle est opposée au projet de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde sur le territoire de plusieurs communes, dont celle de Bure, à la limite des départements de la Meuse et de la Haute-Marne.

Ce projet, dénommé Cigéo, va être constitué de plusieurs installations nucléaires de base en vertu de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement et doit être prochainement déclaré opération d'intérêt national par décret en Conseil d'Etat.

**II** - Le Gouvernement a cependant anticipé cette déclaration en prenant, le 29 juin 2021, un décret portant dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que :

« Après l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, il est inséré un article R. 151-20-1 ainsi rédigé :

"art. R. 151-20-1. - 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 future des zones AU à l'existence dans 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" ».

Cette « dérogation » doit ainsi permettre d'ouvrir immédiatement à l'urbanisation des zones à urbaniser ne disposant pas d'un accès suffisant aux voiries et réseaux à leur périphérie immédiate, sans attendre la modification ou la révision du plan local d'urbanisme comme cela est prévu par le « droit commun » et sans craindre l'opposition des communes et de leurs habitants.

**III** - Ce décret, qui a pour principal objet de permettre la réalisation du projet Cigéo en contournant les procédures décentralisées et participatives de droit commun, est une nouvelle illustration du caractère profondément anti-démocratique et du manque de transparence de la politique de développement de l'énergie nucléaire en France.

C'est pourquoi, l'association « Réseau "Sortir du nucléaire" » en demande l'annulation au Conseil d'Etat, statuant en qualité de juge de l'excès de pouvoir.

\*

## DISCUSSION

### *A titre liminaire : rappel des règles applicables aux zones AU*

**IV** - L'article R. 151-20 du code de l'urbanisme définit les zones à urbaniser (zones AU) des plans locaux d'urbanisme (PLU) comme des « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation » et fixe les conditions de leur ouverture à l'urbanisation en distinguant deux types de zones à urbaniser, selon qu'elles disposent ou non d'équipements suffisants à leur périphérie immédiate :

« Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU 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, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est 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 ».

Il existe donc deux types de zones AU :

- les zones AU « souples », également dites à « règlement alternatif », disposant d'équipements publics suffisants à proximité, qui sont constructibles immédiatement (opération d'aménagement d'ensemble) ou au « fil de l'eau » (au fur et à mesure de la réalisation des équipements), régies par le 2<sup>ème</sup> aliéna de l'article R. 151-20 ;

- les zones AU « strictes » ne disposant pas d'équipements publics suffisants à proximité, qui ne sont pas immédiatement constructibles mais qui le deviendront ultérieurement, à la faveur de l'évolution du document d'urbanisme (modification ou révision du PLU), régies par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 151-20.

Ce dispositif a pour finalité de favoriser une gestion économe de l'espace pour lutter contre l'imperméabilisation des sols dans un souci de protection de l'environnement (J-P. Lebreton, *Les zones à urbaniser dans les plans locaux d'urbanisme, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'Habitat*, Le Moniteur, 2005, p. 87).

**V** - Le décret du 29 juin 2021 portant dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme a précisément pour objet de permettre l'urbanisation immédiate des zones AU « strictes », sans attendre la modification ou la révision du PLU - procédures soumises à enquête publique et relevant de la compétence des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale -, afin d'y autoriser les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre d'une installation nucléaire de base déclarée opération d'intérêt national.

Le nouvel article R. 151-20-1 du code de l'urbanisme, créé par le décret attaqué, dispose ainsi que :

« 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 la 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 ».

En clair, cette dérogation, taillée sur mesure pour le projet Cigéo qui fait actuellement l'objet d'une procédure de création d'opération d'intérêt national, permet de passer outre la volonté des auteurs du PLU pour leur imposer l'autorisation des travaux relatifs à l'implantation d'une installation nucléaire de base sans aucune consultation préalable des élus et du public.

**VI** - Il va être démontré que ce décret est entaché de plusieurs illégalités de nature à justifier son annulation.

En premier lieu, le décret attaqué, qui a une incidence notable - ou directe et significative - sur l'environnement, devait faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale et de participation du public en application des articles L. 122-4 et L. 123-19-1 du code de l'environnement. A défaut, il est entaché d'une irrégularité qui a nécessairement nui à la bonne information des citoyens et exercé une influence sur la décision prise.

En deuxième lieu, le décret méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution ainsi que le principe de participation du public en matière environnementale garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement, en ce qu'il permet au Gouvernement d'imposer l'autorisation des travaux relatifs à l'implantation d'une installation nucléaire de base déclarée opération d'intérêt national nonobstant les règles d'urbanisme applicables sans aucune consultation préalable des élus et de la population. Le décret attaqué est, en outre, entaché d'un détournement de procédure et de pouvoir en ce qu'il produit les mêmes effets juridiques que la mise en compatibilité du PLU avec une opération déclarée d'utilité publique, sans offrir les mêmes garanties procédurales, et que le Gouvernement a fait usage de son pouvoir réglementaire pour faciliter la réalisation d'un unique projet.

En troisième et dernier lieu, la dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme par le décret attaqué apparaît disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le pouvoir réglementaire.

### ***Sur l'irrégularité du décret attaqué***

- *Sur la méconnaissance de l'obligation d'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE et l'article L. 122-4 du code de l'environnement*

**VII - En droit**, 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 a pour objet, comme l'indique son intitulé, de soumettre à évaluation environnementale les plans et programmes ayant des incidences notables sur l'environnement.

En droit interne, le champ d'application de cette obligation d'évaluation environnementale des plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement est défini par l'article L. 122-4 du code de l'environnement, qui distingue les cas dans lesquels cette évaluation est systématique (II) ou soumis à un examen au cas par cas (III) et réserve le cas particulier des plans et documents d'urbanisme régis par les dispositions du code de l'urbanisme (VI).

**VIII - Et comme le rappelait Mme Roussel dans ses conclusions sur la décision *Société Innovent* du 13 mars 2020, l'obligation d'évaluation environnementale s'applique également aux textes réglementaires qui ont une incidence notable sur l'environnement, même s'ils ne se présentent pas sous la forme de plans ou de programmes :**

« la jurisprudence abondante de la Cour de justice (...) présente la particularité d'être particulièrement extensive [en ce qui concerne la définition de la notion de "plans et programmes"], ce que la Cour justifie par la finalité poursuivie qui est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement (CJUE, 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles et autres*, aff. C-567/10, § 37).

La Cour de justice ne s'est, en effet, pas bornée à inclure dans le champ d'application de la directive les documents comportant une dimension de planification, notion autour de laquelle s'est organisée, aux articles L. 122-4 et R. 122-17 et 18 du code de l'environnement, la transposition de la directive de 2001.

Par un arrêt remarqué du 27 octobre 2016 (CJUE, 27 octobre 2016, *Patrice d'Oultremont*, aff. C- 290/15, point 49 ; L. Genty, *Les actes réglementaires peuvent nécessiter une évaluation environnementale*, AJDA 2016.2071), qui répond à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat de Belgique saisi d'une demande d'annulation d'un arrêté comportant diverses dispositions relatives à l'implantation et l'exploitation d'éoliennes en Wallonie, la Cour de justice dit pour doit 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 œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement" (v. aussi 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, qui fait entrer dans le champ de cette définition un règlement régional d'urbanisme fixant des prescriptions pour la réalisation de projets immobiliers ; CJUE, 8 mai 2019, *Verdi Ambiente e Societa - Aps Onlus et autres*, aff. C-305/18, point 50) ou, autrement dit, susceptibles "d'affecter le site concerné de façon significative" (CJUE 10 septembre 2015, *Dimos Kropia Attijis*, aff. C-473/14, point 47).

Le corpus législatif et réglementaire encadrant, même partiellement, une activité peut ainsi relever de la directive et être soumis à ce titre à une évaluation environnementale, dès lors qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (concl. S. Roussel disponibles sur ArianeWeb).

Et cette interprétation extensive de la notion de « plans et programmes » a encore été confirmée par un arrêt de Grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juin 2020, à propos d'un arrêté et d'une circulaire à caractère réglementaire relatifs à l'implantation et l'exploitation d'éoliennes (CJUE Gde ch., 25 juin 2020, *A. et autres c/ Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen afdeling Oost-Vlaanderen*, aff. C-26/19).

Un commentateur autorisé de cette décision observe que :

« De fait, l'interprétation qui qualifie de plans et programmes tous les textes réglementaires adoptés pour peu qu'ils encadrent l'autorisation de projets conduit à faire basculer dans le champ de la directive 2001/42/CE la plupart des réglementations techniques qui vont bien - comme c'est le cas en l'espèce - contraindre les autorisations. (...) Les Etats membres ne pourront plus échapper à la directive dans l'hypothèse d'actes permettant de déroger à des règles et ne comportant ainsi aucune mesure positive (v. C-160/17, *Thybaut*) » (M. Clément, *Droit européen de l'environnement. Jurisprudence commentée*, Bruylant, 2021, p. 243-244).

Il résulte ainsi de la jurisprudence communautaire que les actes réglementaires qui ont pour objet de déroger à des règles pour permettre la délivrance d'autorisations d'implantation et d'exploitation d'installations ayant des incidences environnementales sont soumises à une obligation d'évaluation environnementale en vertu de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

**IX** - Or, précisément en l'espèce, le décret attaqué, qui présente un caractère réglementaire et déroge aux règles d'urbanisme applicables afin de permettre l'autorisation des constructions, travaux, installations et aménagements relatifs à l'implantation en zone AU « stricte » d'une installation nucléaire de base déclarée opération d'intérêt national, relève du champ d'application de l'article L. 122-4 du code de l'environnement<sup>1</sup>, tel qu'il doit être interprété à la lumière de la directive du 27 juin 2001 et de la jurisprudence communautaire, et aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de l'article L. 122-1 du même code.

---

<sup>1</sup> Le décret attaqué n'est pas au nombre des documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme soumis à évaluation environnementale en vertu dudit code.



Il n'apparaît pas contestable, en effet, que ce décret a une incidence notable sur l'environnement dans la mesure où il permet l'ouverture immédiate à l'urbanisation d'une zone vierge de toute construction afin d'autoriser les constructions, travaux, installations et aménagement nécessaires à la mise en œuvre d'une installation qui présente des dangers importants pour la santé humaine et l'environnement.

Par ailleurs, ce décret déroge à une règle qui a été instituée dans le but de favoriser une gestion économe de l'espace pour lutter contre l'imperméabilisation des sols dans un souci de protection de l'environnement.

Dès lors, le décret attaqué du 29 juin 2021 aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale et est intervenu au terme d'une procédure irrégulière.

Cette irrégularité substantielle ayant nécessairement été de nature à priver les personnes intéressées d'une garantie et à exercer une influence sur le sens de la décision prise, la censure s'impose.

➤ *Sur la méconnaissance du principe de participation du public et de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement*

**X - En droit**, le principe de participation du public aux décisions en matière environnementale est garanti tant par le droit international (convention d'Aarhus du 25 juin 1998) et le droit de l'Union européenne (directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) que par le droit interne.

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose ainsi que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

L'article L. 123-19-1 du code de l'environnement a ainsi prévu, pour les décisions réglementaires qui ont une incidence sur l'environnement mais qui ne sont pas soumises à une procédure de participation du public spécifique, un dispositif « balai »<sup>2</sup> :

« I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. (...)

Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect et non significatif.

II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagnée d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans les conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consulté.

Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique.

Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.

Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa.

---

<sup>2</sup> Dispositif qui, à l'origine, ne couvrait pas toutes les hypothèses et était insuffisant pour garantir le principe de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement : Cons. const., 23 novembre 2012, *FNE*, n° 2012-282 QPC.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. (...) ».

Le Conseil d'Etat considère, dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qu'il résulte de ces dispositions que « le législateur a entendu ne soumettre à une procédure de participation du public, s'agissant des décisions réglementaires de l'Etat, que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement » (12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, n° 360702, Tab. 710 ; 23 novembre 2015, *Stés Altus Energy et Solais*, n° 381249, Tab. 764).

**XI** - Or, précisément **en l'espèce** et comme on l'a vu précédemment (cf. *supra.*, p. 9 § IX), le décret attaqué a une incidence directe et significative sur l'environnement en ce qu'il déroge aux règles d'urbanisme applicables afin de permettre la réalisation des travaux relatifs à l'implantation en zone AU « stricte » d'une installation nucléaire de base déclarée opération d'intérêt national.

En d'autres termes, et pour reprendre ceux de M. Odinet dans ses conclusions sur la décision *association de sauvegarde du patrimoine Monts 14* du 29 juillet 2020 (n° 429235), le décret attaqué a pour objet et pour effet de permettre la réalisation du projet Cigéo concernant le stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde et d'en affecter la légalité (concl. disp. sur ArianeWeb).

Dès lors, le décret attaqué du 29 juin 2021 aurait dû faire l'objet d'une procédure de participation du public en application des dispositions précitées de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et est intervenu au terme d'une procédure irrégulière.

Derechef, la censure s'impose.

### ***Sur l'illégalité interne du décret attaqué***

- *Sur la méconnaissance des principes de libre administration des collectivités territoriales et de participation du public*

**X** - Comme on l'a vu précédemment, le décret attaqué a pour objet de permettre au Gouvernement de s'affranchir du zonage établi par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale en matière d'urbanisme, sans aucune consultation des élus et des populations concernées.

Les règles relatives aux zones AU « strictes », qui subordonnent l'ouverture à l'urbanisation de ces zones à la modification ou la révision du document d'urbanisme, ne sont pas applicables aux constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre d'une installation nucléaire de base déclarée opération d'intérêt national.

**XI** - A cet égard, il y a lieu de rappeler que la modification du PLU - qui est la procédure la moins contraignante - pour permettre l'ouverture à l'urbanisation d'une zone doit donner lieu à une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal afin de « justifier l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones » (C. urb., art. L. 153-38 ; on retrouve là la préoccupation tendant à favoriser une gestion économe de l'espace) et à enquête publique (C. urb., art. L. 153-41).

Le nouvel article R. 151-20-1 du code de l'urbanisme autorise le Gouvernement à se soustraire à cette procédure et porte ainsi atteinte, d'une part, au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution en ce qu'il permet l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU « stricte » sans consultation préalable de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, et d'autre part, au principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement en ce qu'il permet l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU « stricte » sans associer le public à cette décision qui a une incidence directe et significative sur l'environnement.

En l'absence de tout écran législatif entre les normes constitutionnelles ainsi invoquées et le texte réglementaire critiqué, les deux branches de ce moyen sont parfaitement opérantes et fondées.

**XII** - A titre de comparaison, si le Conseil d'Etat a admis la constitutionnalité de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme, qui donne aux autorités de l'Etat le pouvoir de modifier les documents locaux d'urbanisme pour permettre, malgré l'opposition d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale, l'exécution d'une opération déclarée d'utilité publique, c'est précisément parce que la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une déclaration d'utilité publique est entourée de certaines garanties procédurales puisqu'elle est précédée d'une consultation de l'organe délibérant et d'une enquête publique (15 septembre 2010, *Thalineau*, n° 330734, Tab. 809, BJDU 210.432, concl. M. Guyomar).

Le président Guyomar observait ainsi, dans ses conclusions conformes sur cette dernière décision, que :

« Par définition, il n'y a mise en compatibilité des documents d'urbanisme que si l'utilité publique, motif d'intérêt général par excellence, l'implique. A cette justification s'ajoutent les garanties de procédure que constitue l'enquête publique - qui porte non seulement sur la déclaration d'utilité publique mais aussi sur la mise en compatibilité des PLU - et la consultation des collectivités concernées (l'acte déclaratif de DUP est précédé d'un avis du conseil municipal). C'est pourquoi nous considérons que l'atteinte, indéniable, à la libre administration des collectivités territoriales n'est pas excessive au regard de l'intérêt général qui existe à poursuivre la réalisation de travaux d'utilité publique en dépit d'une commune qui refuserait de modifier son PLU incompatible avec ledit projet » (BJDU 2010.434).

Le nouvel article R. 151-20-1 du code de l'urbanisme n'étant pas assorti de telles garanties procédurales, il méconnaît frontalement le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution et le principe de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

**XIII** - Mais il y a plus : le décret attaqué ayant exactement le même objet et les mêmes effets que la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration d'utilité publique, il est entaché d'un détournement de procédure ; le décret attaqué ayant fait usage du pouvoir réglementaire - avec la création d'une norme générale et impersonnelle - aux seules fins de faciliter la réalisation d'un projet déterminé - le projet Cigéo -, il est entaché de détournement de pouvoir.

Il apparaît en effet que le Gouvernement a introduit cette dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme dans le seul objectif de s'épargner les lourdeurs procédurales - qui sont perçues comme des « nids à contentieux » - d'une mise en compatibilité du PLU des communes devant accueillir les installations du centre de stockage des déchets nucléaires en couche géologique profonde.

La censure est inévitable.

- *Sur le caractère disproportionné de la dérogation ainsi créée par rapport aux objectifs poursuivis*

**XIV - En droit**, le décret attaqué est une nouvelle manifestation du développement des dérogations en droit de l'urbanisme :

« quand il faut aller vite, les procédures normales du droit de l'urbanisme ne sont pas adaptées et la voies de la dérogation paraît plus simple et plus efficace. Or, de nombreux projets sont apparus comme étant "urgents" et nécessitant, dès lors, des dispositifs dérogatoires. C'est le cas, ces derniers mois, du Brexit, de la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame ou des Jeux olympiques 2024. Ces trois évènements ont donné lieu à des textes spécifiques et à la mise en place de dispositifs dérogeant, sur des points plus ou moins importants, au droit de l'urbanisme "classique" ». ils sont l'illustration la plus récente et la plus visible du droit de l'urbanisme dérogatoire » (R. Noguellou, *Le droit de l'urbanisme dérogatoire*, RDI 2020.15).

Et comme le rappelle également le même auteur :

« La dérogation pose un problème évident, elle porte atteinte au principe d'égalité puisqu'il s'agit d'autoriser tel ou tel à ne pas respecter la règle générale. Elle soulève donc, en creux, la question du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative pour l'accorder ou la refuser.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat avait fait le choix, en 1973 (Ass., 18 juillet 1973, *Ville de Limoges*, n° 86275, Rec. 530, RD publ. 1974.559, concl. Rougevin-Baville, AJDA 1973.481, chron. P. Cabanes et D. Léger), de les encadrer de manière stricte, en exerçant un contrôle du bilan coût-avantages sur les dérogations accordées, qui implique de vérifier que la dérogation à un intérêt général suffisant pour justifier que la règle d'urbanisme soit écartée » (*ibid.*).

Ce contrôle de proportionnalité, par lequel le juge subordonne la légalité d'une dérogation à l'absence de déséquilibre excessif entre l'intérêt général dictant la prescription d'urbanisme en cause et l'intérêt général qu'il peut y avoir à y déroger (v. en ce sens, les concl. de Mme de Barmon sur la décision *Pompei* du 16 novembre 2016, n° 386298), s'impose d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une dérogation ponctuelle et individuelle - même si l'on sait qu'elle a été spécialement adoptée pour la réalisation du projet Cigéo - mais d'une dérogation générale et réglementaire.

**XV - En l'espèce**, le Conseil d'Etat ne pourra que constater que l'intérêt général - supposé et très contesté - qui s'attache à la réalisation du projet Cigéo - qui ne constituait pas une opération d'intérêt national à la date du décret attaqué - et qui a justifié l'introduction d'une dérogation à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme n'est, en tout état de cause, pas suffisant pour contrebalancer l'intérêt général qui s'attache au régime juridique des zones AU « strictes », qui poursuit l'objectif d'une gestion économe de l'espace dans un souci de protection de l'environnement.

Et ce d'autant plus que, comme on l'a vu précédemment, le Gouvernement dispose d'autres outils juridiques, plus respectueux des principes de libre administration des collectivités territoriales et de participation du public en matière environnementale, pour parvenir aux mêmes fins.

La censure s'impose définitivement.

\*

### **PAR CES MOTIFS**

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'association « Réseau "Sortir du nucléaire" » persiste, avec confiance, dans les conclusions de son recours.

SCP NICOLAÏ – de LANOUELLE – HANNOTIN  
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation