



Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 21/03/2022, 440871, Publié au recueil Lebon

Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies

Lecture du lundi 21 mars 2022

N° 440871

ECLI:FR:CECHR:2022:440871.20220321

Publié au recueil Lebon

Rapporteur

Mme Airelle Niepce

Avocat(s)

SCP MARLANGE, DE LA BURGADE

Rapporteur public

M. Stéphane Hoynck

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 440871, par une requête, enregistrée le 27 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Les amis de la Terre France, Notre affaire à tous, Wild et Legal et Maiouri Nature Guyane demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 441069, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 8 juin et 9 septembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu aux préfet ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'association Les amis de la Terre France et autres et de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du même décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule

décision.

Sur l'intervention de l'association Fédération environnement durable :

2. L'association Fédération environnement durable justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Par suite, son intervention au soutien de la requête de l'association Les amis de la Terre France et autres est recevable.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. En premier lieu, l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui 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, précise que " ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif ". Si les dispositions du décret attaqué ont pour objet de permettre au préfet de région ou de département de déroger, dans certaines conditions, à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat et si de telles dérogations peuvent être décidées en matière d'environnement à l'occasion de l'intervention de décisions non-réglementaires susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et d'être, à ce titre, soumises à la participation du public, elles ne peuvent, en vertu du 2° de l'article 2 de ce décret, avoir pour effet que " d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ". Par elles-mêmes, les dispositions du décret attaqué n'ont pas d'incidence directe sur l'environnement. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions du décret attaqué auraient dû, avant d'être adoptées, faire l'objet d'une procédure de participation du public en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R.*361-2 du code de la construction et de l'habitation : " Le Conseil national de l'habitat est consulté sur le barème de l'aide personnelle au logement, sur sa révision annuelle et, d'une façon générale, sur toute mesure relative à ses modalités de financement et de versement. / Il est également consulté sur les mesures destinées à favoriser la mixité sociale ou à réhabiliter l'habitat existant ainsi que sur les modifications des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété ". Si, parmi les matières énumérées à l'article 1er du décret attaqué, figure notamment le logement et si, en vertu du 2° de l'article 2, la dérogation peut avoir pour objet de favoriser l'accès aux aides publiques, les dispositions du décret attaqué ne peuvent être regardées comme une mesure destinée à la réhabilitation de l'habitat existant au sens de l'article R.*361-2 du code de la construction et de l'habitation. Elles n'ont pas davantage pour effet de modifier des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal faute d'avoir été précédé de la consultation du Conseil national de l'habitat doit être écarté.

5. En troisième lieu, le décret attaqué a été délibéré en conseil des ministres alors même qu'aucun texte n'exigeait cette délibération. Il devait donc être signé, comme il l'a été, par le Président de la République, et, en vertu de l'article 19 de la Constitution, contresigné par le Premier ministre et les ministres responsables. S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres responsables sont ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application de cet acte. Si l'article 1er du décret attaqué ouvre une possibilité au préfet de région ou de département de déroger, à l'occasion de décisions non réglementaires relevant de sa compétence, à des " normes arrêtées par l'administration " notamment, aux termes de son 3°, en matière d'environnement ou, aux termes de son 5°, en matière d'activité économique, il n'en résulte pas que les ministres chargés de l'environnement ou de la consommation doivent être regardés comme responsables au sens de l'article 19 de la Constitution. Par suite, les moyens tirés du défaut de contreseing de ces ministres ne peuvent être accueillis.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

6. En vertu des articles 1er et 4 du décret attaqué, les préfets de région et de département, ainsi que les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer, peuvent " déroger à des normes arrêtées par l'administration pour prendre des décisions non réglementaires relevant de [leur] compétence dans les matières suivantes : / 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; / 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ; / 3° Environnement, agriculture et forêts ; / 4° Construction, logement et urbanisme ; / 5° Emploi et activité économique ; / 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; / 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives ". L'article 2 du décret attaqué soumet cette faculté de dérogation à des conditions et limites, en prévoyant qu'une dérogation, outre qu'elle doit être " compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ", ne peut être décidée que lorsqu'elle est " justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ", qu'elle doit avoir " pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques " et qu'elle ne peut porter atteinte " aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens ", ni porter " d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ". Selon l'article 3 du décret attaqué, la décision de dérogation prend la forme d'un arrêté motivé et publié au recueil des actes administratifs.

7. En premier lieu, il résulte des termes mêmes de l'article 1er du décret attaqué qu'il ne permet aux préfets de déroger qu'à des normes " arrêtées par l'administration ". Il n'a pas pour objet et ne saurait légalement avoir pour effet de leur permettre de déroger à des normes réglementaires visant à garantir le respect de principes consacrés par la loi. Dans ces conditions, les moyens tirés de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et du principe de non-régression consacré par le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement peuvent être écartés.

8. En deuxième lieu, le décret attaqué, selon ses termes mêmes, ne peut conduire les préfets à décider de dérogations qu'afin d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. De telles dérogations ne peuvent intervenir que dans les matières limitativement énumérées à l'article 1er du décret. Elles ne peuvent être accordées, dans le respect des normes juridiques supérieures, que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général, qu'elles ne portent pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni ne portent d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Elles ne peuvent, enfin, être accordées que si et dans la mesure où des circonstances locales justifient qu'il soit dérogé aux normes applicables, sans permettre aux préfets, dans le ressort territorial de leur action, de traiter différemment des situations locales analogues. Dans ces conditions, eu égard au champ du décret attaqué et à ses conditions de mise en œuvre, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, la possibilité reconnue aux préfets, à raison de circonstances locales, de déroger à des normes établies par l'administration, laquelle ne devrait pas conduire à des différences de traitement injustifiées, n'est pas contraire au principe d'égalité.

9. En troisième lieu, le décret attaqué détermine clairement et précisément les matières dans le champ desquelles les préfets sont susceptibles de mettre en œuvre le pouvoir de dérogation qu'il leur ouvre, ainsi que les objectifs auxquels les dérogations doivent répondre et les conditions auxquelles elles sont soumises. La circonstance qu'il n'énumère pas les normes susceptibles de faire l'objet d'une dérogation, ni ne détaille les motifs d'intérêt général ou les circonstances locales susceptibles de justifier les dérogations accordées sur son fondement n'est pas de nature à caractériser une méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Pour les mêmes motifs, les moyens tirés de ce que le décret serait entaché d'incompétence négative ou méconnaîtrait le principe de sécurité juridique ou serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation, faute d'encadrer suffisamment le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets, doivent être écartés.

10. Enfin, les dispositions du décret attaqué n'ont ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur à la requête de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 8 avril 2020 qu'elles attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association Fédération environnement durable est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'association Les amis de la Terre France et autres et de l'association UFC Que Choisir sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Les amis de la Terre France, première requérante dénommée pour la première requête, à l'Union fédérale des consommateurs - Que choisir, à l'association Fédération environnement durable, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 25 février 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. B... G..., M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; M. K... D..., Mme F... J..., M. E... H..., M. A... I..., Mme Bénédicte Fauvarque-Cosson, conseillers d'Etat et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteuse.

Rendu le 21 mars 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Airelle Niepce

La secrétaire :

Signé : Mme L... C...

ECLI:FR:CECHR:2022:440871.20220321

Analyse

▼ Abstrats

01-04-005 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. - VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. - CONSTITUTION ET PRINCIPES DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE. - PRINCIPE D'ÉGALITÉ - DÉCRET AUTORISANT LES PRÉFETS À PRENDRE, À RAISON DE CIRCONSTANCES LOCALES, DES DÉCISIONS NON RÈGLEMENTAIRES DÉROGEANT AUX NORMES ARRÊTÉES PAR L'ADMINISTRATION [RJ1] - MÉCONNAISSANCE - ABSENCE.

▼ Résumé

01-04-005 Décret autorisant les préfets de région et de département, ainsi que les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer à déroger, dans certaines matières, aux normes arrêtées par l'administration pour prendre des décisions non réglementaires relevant de leur compétence. ...Déroations ne pouvant être décidées qu'afin d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. Déroations ne pouvant intervenir que dans des matières limitativement énumérées. Déroations ne pouvant être accordées, dans le respect des normes juridiques supérieures, que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général, qu'elles ne portent pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni ne portent d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Enfin, déroations ne pouvant être accordées que si et dans la mesure où des circonstances locales justifient qu'il soit dérogé aux normes applicables, sans permettre aux préfets, dans le ressort territorial de leur action, de traiter différemment des situations locales analogues. ...Dans ces conditions, eu égard au champ du décret attaqué et à ses conditions de mise en œuvre, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, la possibilité reconnue aux préfets, à raison de circonstances locales, de déroger à des normes établies par l'administration, laquelle ne devrait pas conduire à des différences de traitement injustifiées, n'est pas contraire au principe d'égalité.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Rappr., s'agissant du décret expérimental, CE, 17 juin 2019, Association Les amis de la Terre France, n° 421871, p. 208.