

N° 500382

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE A
TOUS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gaspard Montbeyre
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} chambre)

M. Nicolas Agnoux
Rapporteur public

Séance du 23 octobre 2025
Décision du 24 novembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 janvier et 20 octobre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations « Notre affaire à tous », « Zero waste France », « Le Havre zéro déchet », « Zéro déchet Rouen » et « Notre affaire à tous Lyon » demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention signée à Aarhus le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- la directive 2003/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 ;
- la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Gaspard Montbeyre, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les associations « Notre affaire à tous » et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes.

Sur la légalité externe du décret :

2. Aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». Les ministres chargés de l'exécution d'un acte réglementaire sont ceux qui sont compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte. L'exécution du décret attaqué ne nécessitant aucune mesure que devrait signer ou contresigner le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le moyen tiré du défaut de contresignature de ce ministre doit être écarté.

Sur la légalité interne du décret :

En ce qui concerne l'article 1^{er} du décret :

3. Aux termes de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte : « *L'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent (...) se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général : / (...) 4° De l'implantation d'une installation industrielle de fabrication, d'assemblage ou de recyclage des produits ou des équipements, y compris de petites et moyennes entreprises, qui participent aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, définis par le décret en Conseil d'Etat prévu au dernier alinéa du présent article, y compris des entrepôts de logistique situés sur le site et nécessaires au fonctionnement de cette installation (...)* ».

4. Aux termes de l'article R. 300-14 du code de l'urbanisme, issu de l'article 1^{er} du décret attaqué : « Les secteurs des technologies favorables au développement durable pour lesquels l'implantation d'une installation industrielle de fabrication, d'assemblage ou de recyclage des produits ou des équipements est mentionnée au 4° de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme sont : / 1° Les secteurs des technologies de décarbonation du bâtiment, incluant notamment les technologies de matériaux bas-carbone et de matériaux isolants, les pompes à chaleur, et les technologies et les composants électroniques servant à la maîtrise énergétique ; / 2° Les secteurs des technologies de décarbonation des mobilités, incluant notamment les technologies des véhicules électriques et bas-carbone, incluant les cycles et les technologies de décarbonation des transports ferroviaires, maritimes, fluviaux et aéronautiques ; / 3° Les secteurs des technologies de décarbonation de l'industrie, incluant notamment la capture, le transport, les terminaux de traitement et de chargement, le stockage et l'utilisation du carbone, les fours électriques et les chaudières électriques, les pompes à chaleur servant à l'électrification de l'industrie, les composants électroniques et technologies servant à la maîtrise énergétique ; / 4° Les secteurs des technologies de décarbonation de l'agriculture, incluant notamment les engrais organiques, les technologies de décarbonation de la production d'engrais, les biosolutions en substitution aux intrants fossiles et les équipements bas-carbone servant à l'agriculture, en ce compris les tracteurs et les machines agricoles ; / 5° Les secteurs des technologies de production, de réseau et de stockage de l'énergie bas-carbone, incluant les équipements et composants, notamment celles liés à l'énergie nucléaire-y compris les activités liées au cycle du combustible-et aux énergies renouvelables et de récupération, incluant : l'éolien, le photovoltaïque, le gaz renouvelable et bas carbone, l'hydroélectricité, les énergies marines, l'hydrogène, les réseaux électriques, les réseaux de chaleur et de froid, les batteries, la géothermie, la chaleur biomasse et le solaire thermique, la chaleur fatale issue de la valorisation énergétique des déchets, de l'industrie, des centres de données et des stations de traitement des eaux usées ; / 6° Les secteurs des technologies de production de produits biosourcés incluant notamment le pré-traitement de la biomasse, et les technologies de production de biocarburants renouvelables, de carburants de synthèse et/ou à base de carbone recyclé ; / 7° Les secteurs des technologies de production et transformation des matières premières nécessaires à la production des équipements et des composants des technologies listées au présent article, notamment toute la filière de transformation du bois ; / 8° Les secteurs des technologies de recyclage des déchets de matériaux, pouvant inclure des unités de préparation des déchets, des unités mettant en œuvre une technologie de recyclage, et des unités de mise en forme post-transformation de la matière recyclée. La collecte des déchets et la transformation de la matière recyclée en matériaux et objets ne sont pas comprises comme des technologies de recyclage de matériaux au titre du présent article. »

5. En premier lieu, l'article R. 300-14 dresse une liste suffisamment précise de huit secteurs de technologies identifiées comme favorables au développement durable au sens des dispositions du 4° de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme et assortit cette liste d'une énumération non limitative de technologies, de produits ou d'activités que chaque secteur inclut ou, au contraire, exclut. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que ces dispositions méconnaîtraient l'article L. 300-6 précité ou l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

6. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que les huit secteurs de technologies identifiées comme favorables au développement durable répondent aux enjeux de décarbonation des principales activités génératrices d'émissions de gaz à effet de serre ou, de manière complémentaire, aux enjeux liés à l'indépendance énergétique de la France. Par suite, en retenant cette liste de huit secteurs, le pouvoir réglementaire n'a pas entaché le décret attaqué d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne l'article 2 du décret :

7. D'une part, le I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comporte un ensemble d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Sont ainsi interdits aux termes du 1° du I de cet article : « *La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat* ». Sont interdits aux termes du 2° du I du même article : « *La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel* ». Sont interdits aux termes du 3° du I du même article : « *La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces* ». Toutefois, le 4° du I de l'article L. 411-2 du même code permet à l'autorité administrative de délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions, distinctes et cumulatives, tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante, au fait de ne pas nuire « *au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* » et à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs qu'il énumère limitativement, dont celui énoncé au c, qui mentionne « *l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques* », « *d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* » et « *les motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* ».

8. Il résulte de ces dispositions qu'un projet d'aménagement ou de construction qui est susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. L'intérêt de nature à justifier, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé.

9. D'autre part, aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 23 octobre 2023 précitée : « *Lorsqu'elle est prononcée par l'Etat, la déclaration de projet relative à une installation industrielle mentionnée au 4° du présent article, aux projets d'infrastructures directement liées à cette installation ou aux projets de création ou de modification d'ouvrages du réseau public de transport d'électricité ayant pour objet le raccordement de ladite installation peut, lorsque la réalisation du projet nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation au titre du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, lui reconnaître, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du même c. (...)* ».

10. Pris pour l'application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, l'article R. 411-6-2 du code de l'environnement, issu de l'article 2 du décret attaqué, impose que soient portées à la connaissance de l'autorité compétente de l'Etat « les informations essentielles lui permettant de fonder sa décision sur la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur, notamment : / - les caractéristiques principales du projet et sa raison d'être ; / - le nombre d'emplois que le projet permet de créer et la contribution (avérée, chiffrée et identifiée) que le projet apporte au bassin d'emploi dans lequel il s'inscrit ; / - la description des enjeux attachés au projet urbain ou au programme de développement local ou national dans lequel s'inscrit le projet, et la cohérence du projet avec lesdits enjeux. » Contrairement à ce qui est soutenu, les informations à transmettre, énumérées de façon non limitative, sans préjudice de la possibilité d'exiger d'autres informations ou pièces, permettent à l'autorité administrative d'apprécier si le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que les dispositions de l'article 2 du décret attaqué méconnaîtraient l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'exception d'inconventionnalité des articles L. 300-6-2 du code de l'urbanisme et L. 411-2-1 du code de l'environnement :

11. Selon le I de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme : « *I. - 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.* » Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement : « *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.* »

12. Eu égard à l'objet de la raison impérative d'intérêt public majeur, la qualification d'un projet industriel d'intérêt national majeur et la possibilité de lui reconnaître le caractère de projet répondant à une telle raison, prévues par les articles L. 300-6-2 du code de

l'urbanisme et de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement précités, sont dépourvues, par elles-mêmes, d'incidence sur l'environnement et n'ont ni pour objet ni pour effet de dispenser les projets industriels qualifiés d'intérêt national majeur d'être soumis à la participation du public. Par suite, il ne peut être utilement soutenu que ces dispositions méconnaîtraient les stipulations du paragraphe 4 de l'article 6 de la convention d'Aarhus, les dispositions du 3 de l'annexe IV à la directive 2010/75/UE susvisée ou celles du paragraphe 2 de l'article 2 de la directive 2003/35/UE susvisée.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elles attaquent. Leur requête doit, par suite, être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association « Notre affaire a tous » et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association « Notre affaire à tous », première dénommée, pour l'ensemble des requérantes, au Premier ministre et à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle énergétiques et numérique et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 octobre 2025 où siégeaient : Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre, présidant ; M. Christophe Pourreau, conseiller d'Etat et M. Gaspard Montbeyre, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 24 novembre 2025.

La présidente :
Signé : Mme Isabelle de Silva

Le rapporteur :
Signé : M. Gaspard Montbeyre

La secrétaire :
Signé : Mme Angélique Rajaonarivelo

