



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Monsieur Laurent FABIUS

Président Conseil Constitutionnel

2, rue Montpensier

75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,
Mathilde Panot Présidente du groupe la France insoumise - NUPES
Cyrielle Chatelain Présidente du groupe écologistes – NUPES

Mathilde Panot

Présidente du groupe la France insoumise - NUPES

Cyrielle Chatelain

Présidente du groupe écologistes - NUPES

**Recours au Conseil constitutionnel contre la loi visant à régulariser le PLUi de la
Communauté de communes du Bas Chablais**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'article unique de la loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais telle qu'adoptée définitivement le 14 juin 2023 par l'Assemblée nationale. Les dispositions de l'article unique de la loi déférée prévoient :

« Les dispositions de l'article 6 du décret du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2 × 2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains, dans le département de la Haute-Savoie, conférant le statut autoroutier à la liaison nouvellement créée et portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Machilly, Bons-en-Chablais, Ballaison, Brenthonne, Fessy, Lully, Perrignier, Allinges, Margencel et Thonon-les-Bains prévalent sur les dispositions contraires du plan local d'urbanisme intercommunal du Bas-Chablais approuvé par le conseil communautaire de Thonon agglomération le 25 février 2020 ».

La loi déférée s'apparente ainsi à une à une validation législative d'un acte administratif. Les députées et députés, autrices et auteurs de la présente saisine, estiment que cette loi est manifestement contraire à plusieurs dispositions comprises dans le bloc de constitutionnalité. Il en va ainsi de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, des articles 1 et 6 de la Charte de l'environnement et du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

Sur la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

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 »*. Selon le Conseil constitutionnel *« il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »* (Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996).

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel estime que *« si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie »*. (Décision n° 2011-166 QPC du 23 septembre 2011).

Dans ce cadre, le conseil constitutionnel exerce un véritable contrôle du bilan entre l'intérêt général justifiant la validation et les atteintes aux règles et principes constitutionnels inhérents à une telle mesure.

Ainsi, mettant en balance plusieurs chefs d'intérêt général, le conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une mesure de validation de l'ensemble des actes devant permettre la réalisation des travaux, ouvrages et aménagements relatifs à l'extension des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg : il a considéré que l'intérêt général liée à l'extension rapide de lignes de tramway n'était « *pas suffisant pour justifier l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs et au droit au recours juridictionnel effectif [...], atteinte d'autant plus importante que la mesure contestée porte sur l'ensemble des lignes de tramway ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2004* » et ne justifiait « *pas davantage l'atteinte portée au droit de propriété [...] lequel exige, avant toute expropriation, que la nécessité publique fondant la privation de propriété ait été légalement constatée* » (Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005).

Comme l'explique le commentaire aux cahiers, « *ne pouvaient constituer ce motif d'intérêt général suffisant ni le retard subi, en cas de confirmation de l'annulation, par le programme des travaux de réalisation du tramway de Strasbourg, ni l'enjeu financier (important certes, mais non vital) que représentait la validation pour la communauté urbaine de Strasbourg et les quatre autres agglomérations intéressées* ».

En l'espèce, il résulte des travaux parlementaires que les auteurs de la loi déferée avancent pour seule justification de celle-ci un simple retard dans la conclusion du contrat de concession et dans la réalisation du projet de l'autoroute A412.

D'une part, ce seul motif ne saurait valablement constituer un motif d'intérêt général de nature à justifier la prévalence forcée d'un acte administratif déclarant d'utilité des travaux sur un document d'urbanisme local.

D'autre part, le motif invoqué pour justifier l'article unique de la loi déferée ne présente aucune dimension constitutionnelle mais une volonté d'accélérer un projet en s'émancipant des règles en vigueur relatives à l'évaluation environnementale.

L'atteinte à la séparation des pouvoirs et au droit au recours est patente. Une telle atteinte, qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant, est par surcroît contraire à la Constitution en tant qu'elle méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Pour l'ensemble de ces raisons, la loi déferée est contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Sur la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement

Selon le Conseil constitutionnel :

« Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : "l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins". Il en découle que la protection de

l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle » (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

En l'espèce, la loi déferée permettrait de ne pas procéder à une lourde révision du plan local d'urbanisme intercommunal du Bas-Chablais, et exonérerait ainsi les travaux envisagés d'une évaluation environnementale pourtant nécessaire.

Ce faisant, la loi déferée vise à faire échec à des procédures d'évaluation environnementale qui ont directement pour objet d'assurer la protection de l'environnement.

En conséquence, elle méconnaît manifestement l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

Sur la méconnaissance des articles 1 et 6 de la Charte de l'environnement

L'article unique de la loi déferée méconnaît manifestement les articles 1 et 6 de la Charte de l'environnement. 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 6, « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Le Conseil constitutionnel a reconnu une pleine valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement laquelle bénéficie par voie de conséquence à l'ensemble de ses dispositions. En effet, « *l'ensemble des droits et des devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle (...) [et] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » (Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008).

Récemment, le Conseil constitutionnel a précisé la nature de son contrôle de la conformité de la loi au regard de l'article 1er de la Charte de l'environnement notamment. Il a livré une lecture combinée de l'article 1er et du préambule de la Charte pour approfondir l'obligation qui s'impose aux politiques publiques dans la conciliation des intérêts environnementaux et économiques. En effet, il a relevé que « *qu'il résulte (...) du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ».

La protection des générations futures, d'abord apparue en droit international de l'environnement, suppose de reconnaître que les conditions d'existence des générations à venir dépendent en partie des décisions adoptées par les générations actuelles.

Dès lors, il incombe aux générations actuelles de ne pas priver celles qui suivent de la possibilité de bénéficier des conditions matérielles d'existence propre à réaliser leur humanité. Ce raisonnement se justifie par la spécificité de l'environnement parmi les objets dont la protection est assurée par les énoncés formant le bloc de constitutionnalité. Si la loi n'établit pas les conditions propres à la lutte contre les dégradations de l'environnement liées à l'érosion de la biodiversité ou au changement climatique notamment, l'ensemble du système juridique risque d'être fragilisé. En effet, il n'en va pas du droit de vivre dans un

environnement comme des autres droits : les atteintes qui lui sont conférées fragilisent la possibilité même pour l'humanité de se réaliser dans des conditions maîtrisables, et partant, celle pour les individus de bénéficier de marges d'autonomie propres à réaliser la liberté qui leur est garantie. Une partie de la doctrine soutient que la protection des générations futures « *relève d'un intérêt général et constitue un intérêt supérieur. A ce titre, elle doit bénéficier d'une protection plus importante qui doit dépasser les limites séparant les générations* » (Jean Lefebvre, « La protection des générations futures : entre intérêt général, responsabilité et fraternité », *Revue des Droits de l'Homme*, 2022, n°22 en ligne).

Ainsi, il appartient au Conseil constitutionnel de veiller à ce que le législateur n'adopte pas de mesures qui auraient pour effet d'aggraver la pollution de l'air notamment, ce à quoi contribuerait inévitablement la mise en œuvre des dispositions de l'article unique de la loi déferée.

La France est en infraction avec le droit européen pour ces violations répétées des normes sur la qualité de l'air. Depuis plusieurs années, elle fait l'objet de mises en demeure et avis motivés de la Commission européenne pour les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote (NO). De plus, la Cour de justice de l'Union Européenne a déjà par deux fois condamné la France pour ne pas avoir suffisamment agi contre la pollution de l'air (arrêt du 28 avril 2022 et arrêt du 24 octobre 2019).

À cet égard, il apparaît que les dispositions de l'article unique de la loi déferée s'inscrivent manifestement dans cette spirale d'inaction et méconnaissent manifestement les articles 1^{er} et 6 de la Charte de l'environnement.

Sur la méconnaissance de l'article 72 de la Constitution

L'article 72 de la Constitution dispose que « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » et que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est une liberté fondamentale (CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, n° 229247) et une liberté que la Constitution garantit (Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011).

Le principe de libre administration sous-tend l'existence d'attributions effectives que la loi doit reconnaître aux conseils élus. Cette notion suppose que les collectivités territoriales puissent disposer d'une capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires. Le Conseil Constitutionnel a ainsi censuré des dispositions de la loi relative à la fonction publique territoriale qui privaient les collectivités du droit de procéder librement à la nomination de leurs agents, en considérant que la liberté de décision et de gestion des collectivités en matière de personnel était inhérente à la libre administration (Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984). Il en va nécessairement de même de la liberté d'adopter des documents d'urbanisme locaux.

En l'espèce, l'article unique de la loi déferée institue la prévalence d'un décret déclarant d'utilité publique des travaux autoroutiers sur plan local d'urbanisme intercommunal, celui du Bas-Chablais approuvé par le conseil communautaire de Thonon agglomération le 25 février 2020, sans aucune phase de dialogue, sans aucun avis de l'EPCI concerné.

Par ces dispositions le législateur impose ainsi, sans son consentement, les dispositions d'un acte administratif de déclaration d'utilité publique à Thonon agglomération. Pourtant, on relèvera que c'est volontairement que le plan local d'urbanisme intercommunal n'a pris aucun compte de la réalisation de l'A412 alors qu'il lui aurait été loisible de le faire.

En conséquence, il est manifeste que le législateur a porté atteinte, par les dispositions de la loi déferée, au principe de libre administration des collectivités territoriales, et ce, sans justification légitime.

En conséquence la loi déferée méconnaît manifestement les dispositions de l'article 72 de la Constitution qui garantissent le principe de libre administration des collectivités territoriales.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer même d'office, plaise au Conseil constitutionnel de bien vouloir :

- **DÉCLARER INCONSTITUTIONNEL** l'article unique de la loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais ;
- **EN CONSÉQUENCE** en empêcher la promulgation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.