

23

AFFAIRES DU TRIANGLE DE GONESSE (2019)

LE CLIMAT EST DANS LE PRÉ – À PROPOS DES AFFAIRES DU TRIANGLE DE GONESSE

Marine FLEURY¹

« Construire plus, mieux et moins cher »² afin de « dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible ». Tels sont les objectifs que le législateur a récemment assignés aux zones d'aménagement concerté (ZAC)³. Instrument historique de l'aménagement du territoire⁴, la ZAC permet la réalisation de grands projets d'aménagement urbain dont la pertinence – économique, sociale et environnementale – est régulièrement débattue⁵. Récemment, l'affaire du « Triangle de Gonesse » a introduit un nouveau front d'interrogations quant à la légalité des ZAC : celui de leur empreinte carbone.

Le « Triangle de Gonesse » est d'abord le nom d'un espace de 750 hectares de surface agricole situés à quelques dizaines de kilomètres au nord-est de Paris, entre les aéroports du Bourget et de Roissy Charles de Gaulle, sur le territoire de la commune éponyme⁶. Mais, dans le sillage de la métropolisation de Paris⁷ et du Grand Roissy⁸, le Triangle de Gonesse est devenu le nom d'un projet d'aménagement très contesté porté par le Schéma Directeur Régional d'Île-de-France (SDRIF)⁹. Ce projet consiste en l'urbanisation de 300 hectares de terres agricoles situés au sud de Triangle de Gonesse. Il devrait conduire à l'édification d'un ensemble d'ouvrages¹⁰ et notamment, sur 80 hectares, d'un centre commercial et de loisirs – « EuropaCity » – par Alliages et Territoires, filiale d'Immochan la société foncière immobilière du groupe Auchan¹¹.

1 Maîtresse de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne, CURAPP, Membre associé de l'Institut des Sciences Juridiques et Philosophiques de la Sorbonne (UMR 8103) et du ClimaLex (GDR 2032).

2 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. *JORF* n° 0272 du 24 novembre 2018, t. n° 1.

3 F. DÉHU, « Les apports de la loi Élan pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) », *RDI*, 2019 p. 76.

4 Loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, *JORF* 3 janvier 1968, p. 3.

5 T. PAQUOT, « Désastres urbains. Les villes meurent aussi », Paris, *La découverte*, coll. « Cahiers libres », 2015.

6 J. LORTHOIS, B. LOUP, « Le foncier agricole : un enjeu conflictuel en Plaine de France », *Pour*, vol. 4, n° 220, 2013 p. 305-313.

7 Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, *JORF* n° 0128 du 5 juin 2010, p. 10339.

8 Grand Paris Aménagement, « Le Grand Roissy – Le Bourget », <http://www.grandparisamenagement.fr/operation/le-grand-roissy-le-bourget/>, consulté le 20 décembre 2019.

9 Décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du Schéma Directeur Régional d'Île-de-France, *JORF* n° 0301 du 28 décembre 2013, p. 21646.

10 Il s'agit de 800 000 m² de bureaux, de 200 000 m² d'activités technologiques, de 75 000 m² d'activités hôtelières, 20 000 m² d'équipements d'enseignement et de centres de formation, de 15 000 m² d'équipements sportifs et culturels, de 15 000 m² de commerces et de services, 760 000 m² d'activités de loisirs, de culture et de commerce (projet EuropaCity). V. Ville de Gonesse, « Projet d'aménagement du Triangle de Gonesse », <http://www.ville-gonesse.fr/content/le-triangle-de-gonesse>, consulté le 20 décembre 2019.

11 C. MOUZON, « EuropaCity, la folie des grandeurs », *Alternatives Économiques*, vol. 7, n° 359, 2016, p. 48.

Ce projet d'urbanisme commercial, porté par l'Établissement Public d'Aménagement Plaine de France – fusionné depuis avec le Grand Paris Aménagement¹² – s'est juridiquement concrétisé en plusieurs actes juridiques. Il a débuté par la création le 21 septembre 2016 d'une zone d'activité concertée (ZAC) sur le territoire du Triangle de Gonesse avant de se poursuivre par la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Gonesse le 25 septembre 2017. Il s'est achevé, le 20 décembre 2018, par la publication d'un arrêté d'utilité publique par le préfet du Val d'Oise¹³ autorisant l'Établissement Public Foncier d'Île-de-France (EPFIP) à procéder par voie amiable ou par l'expropriation à l'acquisition du foncier nécessaire à l'opération d'urbanisation du Triangle de Gonesse.

L'opération d'aménagement s'avère donc particulièrement gourmande en foncier agricole. Elle semble dès lors contrarier l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols¹⁴. Plus largement, avec la création d'un méga centre commercial et de loisirs, elle incarnait un modèle de développement économique consumériste dont l'impact climatique semble difficilement compatible avec les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) assignés à l'État français¹⁵. S'emparant de ces contradictions, un front associatif¹⁶ – appuyé par quelques personnes physiques – s'est constitué afin de porter devant les juridictions administratives la contestation de l'opération d'urbanisation du Triangle de Gonesse.

Les requérants, représentés par Maître Ambroselli, ont entendu porter un coup d'arrêt à ce projet jugé climaticide sur le terrain de la légalité. C'est d'abord au moyen de deux recours pour excès de pouvoir dirigés contre l'arrêté de création de la ZAC et contre la délibération du conseil municipal de Gonesse révisant le PLU que l'affaire est née. Elle s'est par la suite prolongée dans un référé-suspension intenté contre l'arrêté interpréfectoral autorisant la création et l'exploitation de la desserte du « Triangle de Gonesse » des futures lignes 16 et 17 du métropolitain parisien.

Ces requêtes ont déjà donné lieu à plusieurs décisions. Dans la première, rendue par le tribunal administratif de Cergy Pontoise le 6 mars 2018, la juridiction conclut à l'annulation de l'arrêté préfectoral approuvant la création de la zone d'aménagement concerté¹⁷. Toutefois, ce jugement a été infirmé en appel, le 11 juillet 2019¹⁸, sur les conclusions contraires du rapporteur public, par la Cour Administrative d'Appel de Versailles.

12 Décret n° 2016-1915 du 29 décembre 2016, portant la dissolution l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France et le transfert de ses droits et obligations à Grand Paris Aménagement, *JORF*, n° 0302 du 29 décembre 2016, texte n° 76.

13 Arrêté n° 2018-15000 du 20 décembre 2018 déclarant d'utilité publique au profit de l'EPFIP le projet d'aménagement du triangle de Gonesse à Gonesse.

14 L'ambition de limitation de la consommation d'espèces naturels et agricole est affirmé continuellement par le législateur depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. V. F. BRAUD, « Annulation de la ZAC du Triangle de Gonesse pour négligence dans la prise en compte de l'enjeu climatique, l'audace mesurée du juge administratif », *Gaz. Pal.*, n° 28, 2018, p. 29.

15 M. MOLINER-DUBOST, « Les obligations de l'État dans la lutte contre le changement climatique », *RFDA*, 2019, p. 629.

16 Les associations ayant porté l'action contentieuse sont nombreuses. Il s'agit du Collectif pour le triangle de Gonesse, de Val d'Oise environnement, de France nature environnement Ile de France, des Amis de la terre Val d'Oise et France, de l'association Des terres, Pas d'hypers ! du collectif Les Amis de la confédération paysanne, du Mouvement national de lutte pour l'environnement 93, d'Environnement 93.

17 TA de Cergy Pontoise, 6 mars 2018, n° 1610910 et 1702621, *Collectif pour le triangle de Gonesse et a.*, <http://cergy-pontoise.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiques/Annulation-de-l-arrete-creant-la-ZAC-dite-du-Triangle-de-Gonesse> (consulté le 20 décembre 2019).

18 CAA de Versailles, 11 juillet 2019, n° 18VE01634-18VE01635-18VE02055, *Ministre de la Cohésion des Territoires c/ France nature environnement et le Collectif pour le triangle de Gonesse et a.*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000039095917&fastReqId=1702941915&fastPos=1> (consulté le 20 décembre 2019) Soulignons qu'un pourvoi en cassation a été déposé au Conseil d'État contre la décision de la CAA de Versailles le 13 décembre 2019.

La deuxième, rendue par le tribunal administratif de Cergy Pontoise, le 12 mars 2019, conclut à l'illégalité de la délibération par laquelle la commune de Gonesse avait approuvé la révision de son PLU¹⁹.

Enfin, dans son jugement du 15 novembre 2019, le tribunal administratif de Montreuil accueille partiellement les conclusions aux fins de suspension de l'arrêté interpréfectoral autorisant les travaux du métropolitain. Il confirme toutefois le doute sérieux qui affecte la légalité du volet « Triangle de Gonesse » de l'arrêté autorisant lesdits travaux et décide, par conséquent, de suspendre « l'exécution de l'arrêté [...] en ce qui concerne [notamment] les travaux menés à proximité du périmètre de la ZAC du Triangle de Gonesse, ainsi que ceux relatifs aux ouvrages 3503P et 3505P à Gonesse »²⁰, le temps pour le maître d'ouvrage de régulariser le dossier d'étude d'impact.

Le succès des actions contentieuses entreprises par le front associatif n'est donc que relatif. L'accès à la justice a constitué une tribune qui a sans doute participé à la médiatisation du projet d'aménagement du Triangle de Gonesse et exercé une influence sur les pouvoirs publics. En effet, à l'issue du Conseil de défense écologique du 7 novembre 2019, le Gouvernement annonça l'abandon du volet le plus décrié du projet. La construction d'Europacity²¹ est finalement écartée, le centre commercial n'apparaissant plus, aux yeux du ministre de l'environnement, comme « la bonne réponse aux défis du territoire, et [...] n'est pas cohérent avec l'ambition que nous portons en matière de transition écologique »²². Toutefois, l'abandon d'Europacity ne signe pas celui du projet de l'aménagement des 220 autres hectares de terres agricoles du Triangle de Gonesse. Les actes administratifs autorisant la création de la ZAC et déclarant l'utilité publique de l'opération n'ont, à ce jour, pas été abrogés²³ et un recours gracieux contre la décision de retrait du projet Europacity a été adressé le 12 janvier 2020 au Premier ministre par les élus de la ville de Gonesse, de la communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France et du Val d'Oise²⁴.

D'un point de vue juridique, le bilan s'avère également nuancé. D'un côté, l'argument climatique²⁵ a participé à la constatation de l'illégalité de plusieurs décisions administratives. Il a d'ailleurs trouvé sa place au-delà de la légalité externe de ces décisions. D'un autre, l'argument climatique n'occupe qu'une place marginale dans la motivation des juridictions. Dans ces affaires, les questions climatiques forment partie d'un ensemble d'illégalités qui conduisent les juridictions à relever sinon l'illégalité du moins un doute sérieux sur la légalité de l'action administrative. Surtout, l'appréciation de l'argument demeure frappée d'intenses difficultés d'interprétation qui fragilisent sa portée contentieuse.

19 TA de Cergy Pontoise, 12 mars 2019, n° 1711065, n° 1801772 et 1801788, *France Nature Environnement et autres*, <http://cergy-pontoise.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Conclusions-des-Rapporteurs-publics/Urbanisme> (consulté le 20 décembre 2019).

20 TA de Montreuil, 15 novembre 2019, n° 1902037, *France Nature Environnement Île-de-France et autres*, <http://montreuil.tribunal-administratif.fr/content/download/166533/1673258/version/1/file/1902037.pdf> (consulté le 20 décembre 2019).

21 Le Monde, « Emmanuel Macron annonce l'abandon du mégacomplexe EuropaCity au nord de Paris », 8 novembre 2019, https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/11/07/emmanuel-macron-annonce-l-abandon-du-megacomplexe-europacity-au-nord-de-paris_6018357_3234.html, (consulté le 20 décembre 2019).

22 Déclaration d'Élisabeth Borne, Ministre de l'environnement et de la transition écologique et solidaire du 7 novembre 2019, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/intervention-delisabeth-borne-suite-au-conseil-defense-ecologique> (consulté le 20 décembre 2019).

23 À tout le moins, peut-on considérer que l'abandon du projet EuropaCity en bouleverse l'économie générale du projet et devrait obliger le maître d'ouvrage à reprendre les procédures au début.

24 Le Parisien, « Val-d'Oise : un recours pour contester l'annulation d'EuropaCity », 12 janvier 2020, [en ligne], <http://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/val-d-oise-un-recours-pour-contester-l-annulation-d-europacity-12-01-2020-8234265.php> (16 janvier 2020).

25 Par argument climatique, nous désignons un moyen fondé – directement ou indirectement – sur l'augmentation des émissions de GES.

Par conséquent, les affaires du Triangle de Gonesse illustrent à la fois la perméabilité du contrôle de légalité à l'argument climatique (I) et son efficacité incertaine devant les juges de la légalité administrative (II).

I. La perméabilité du contrôle de légalité à l'argument climatique

Dans les affaires du Triangle de Gonesse, les juridictions administratives ont fait place à l'argument climatique. Il a d'abord pénétré l'examen de la légalité externe *via* le contrôle de légalité de l'étude d'impact (A). Mais, de manière plus inattendue, il a également été mobilisé comme un élément d'appréciation de la légalité interne du PLU, à travers l'application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme (B).

A. L'argument climatique et légalité de l'étude d'impact

Le contrôle de l'étude d'impact constitue un terrain propice à l'irruption de l'argument climatique²⁶. La raison est *a priori* évidente. Depuis 2016²⁷, l'étude d'impact doit « présente[r] [...] 5° une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres [...] f) Des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique »²⁸. L'irruption de l'argument climatique est donc la conséquence immédiate de la climatisation du droit positif de l'étude d'impact. Toutefois, en l'espèce, l'office du juge de l'excès de pouvoir ne permettait pas d'appliquer ce nouvel état du droit à l'arrêté approuvant la création de la ZAC. Ainsi que le relève le tribunal administratif de Cergy Pontoise, dans sa rédaction applicable au litige, l'étude d'impact ne devait comporter qu'une « analyse de l'état initial de zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet portant notamment sur [...] les facteurs climatiques ».

Ce silence n'a pourtant pas constitué un obstacle à la mobilisation de l'argument climatique par la juridiction. S'appuyant sur les avis successifs de l'autorité environnementale, le tribunal relevait que « les analyses de l'étude d'impact s'agissant de l'incidence du projet sur la qualité de l'air, et notamment sur la question des émissions de CO₂ induites par les déplacements de touristes par déplacement terrestres ou aériens, eu égard à la proximité de l'aéroport et dans la perspective de la création d'Europacity restent très insuffisantes »²⁹. Autrement dit, l'argument tenant aux volumes d'émissions de CO₂ est fondu dans l'appréciation de la qualité de l'air, laquelle faisait effectivement partie des éléments devant être pris en compte par l'étude d'impact³⁰.

26 J.-C. ROTOULLIÉ, « Le contentieux de la légalité », *RFDA*, 2019, p. 644.

27 Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, *JORF* n° 0181 du 5 août 2016, t. n° 10 et Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, *JORF* n° 0189 du 14 août 2016, t. n° 4.

28 Article R.122-5 du code de l'environnement.

29 Cons. 7 du jugement du TA de Cergy Pontoise, 6 mars 2018, n° 1610910 et 1702621, Collectif pour le triangle de Gonesse et a., préc. Note 14.

30 Cf. 2° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet portant notamment sur [...] le sol, l'air, le bruit ».

L'argument climatique n'était donc pas autonome, et pour cause, il ne pouvait pas encore l'être. Sur ce point, le raisonnement du juge ne sera pas remis en cause en appel. En effet, la Cour Administrative d'Appel de Versailles ne relèvera pas d'erreur de droit sur ce point. Au contraire, elle examine à son tour que la « production supplémentaire de gaz à effet de serre attendue lors de la phase de travaux »³¹ était mentionnée par l'étude d'impact, validant la liaison établie en première instance entre qualité de l'air et émission de CO₂. Si le lien entre qualité de l'air et gaz à effet de serre est établi d'un point de vue scientifique³², cette liaison n'est pas, dans son principe, établie par le droit³³. Elle n'est à ce titre pas retenue par les fiches techniques du ministère de l'environnement³⁴, ni affirmée dans la directive de l'Union relative à la qualité de l'air³⁵. En revanche, parmi les polluants atmosphériques concernés par des obligations européennes de réduction d'émissions³⁶ figurent certains gaz à effet de serre, notamment l'ozone, l'azote ou le méthane. Mais aucune référence au CO₂ n'est présente. De ce point de vue, l'argumentation des juridictions administratives apparaît donc plutôt audacieuse. Elle illustre une climatisation masquée de l'étude d'impact, un masque que l'ordonnance de 2016 devrait rendre inutile.

Par ailleurs, la climatisation de l'étude d'impact a montré son intérêt dans l'appréciation des effets cumulés des opérations soumises à l'évaluation environnementale, une obligation également introduite par l'ordonnance de 2016.

Dans le jugement du 15 novembre 2019, le tribunal administratif de Montreuil a fait application du nouveau dispositif de l'étude d'impact. En effet, le tribunal administratif de Montreuil avait été saisi d'un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact préalable à l'adoption de l'arrêté inter préfectoral autorisant la création et l'exploitation de la ligne de métro 17 Nord. Les requérants arguaient notamment que les effets cumulés de ces travaux avec ceux relatifs à la ZAC du Triangle de Gonesse n'étaient pas suffisamment étudiés par l'étude d'impact. En effet, aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, cette dernière doit présenter « une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant entre autres [...] e) du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptible d'être touchées ».

31 Cons. 7 de l'arrêt de CAA de Versailles, 11 juillet 2019, n° 18VE01634-18VE01635-18VE02055, *Ministre de la Cohésion des Territoires c/ France nature environnement et le Collectif pour le triangle de Gonesse et a. préc.* note 15.

32 V. R.A. SILVA et autres, « Future global mortality from changes in air pollution attributable to climate change », *Nature Climate Change*, Vol 7, sept. 2017, disponible sur : <https://www.nature.com/articles/nclimate3354> (consulté le 20.12.2019).

33 Si ce n'est à l'article L.220-1 du code de l'environnement qui dispose que « la protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ».

34 V. not. Ministère de l'environnement, « Guide Méthodologique sur le volet "air santé" des études d'impact routières », 22 février 2019, en ligne https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/guide_méthodologique_air_sante.pdf (consulté le 20 décembre 2019).

35 Directive (EU) n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

36 Directive (EU) n° 2016/2284 du Parlement Européen et du Conseil du 14/12/16 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE.

En l'espèce, le juge relève que « l'étude d'impact dresse une liste des effets cumulés potentiels, tels notamment [...] le caractère majoré des émissions de gaz à effet de serre et des poussières ainsi que de polluants lors de chantiers concomitants ». Cependant, il ajoute que « ces descriptions qualitatives ne sont toutefois accompagnées, sauf en ce qui concerne la superficie d'espaces agricoles consommés, ni d'une analyse quantitative des effets de ce cumul ni de la prévision de mesures associées destinées à atténuer ou réparer les incidences sur l'environnement de la réalisation en partie concomitante de ces projets, sur les mêmes sites » ni ne prend en considération la réalisation éventuelle de la ZAC de Gonesse sur les mesures d'atténuation prévues pour compenser la création et l'exploitation de la station de métro à Gonesse³⁷.

L'inscription des préoccupations climatiques dans l'étude d'impact oblige donc les porteurs de projet à apprécier globalement de l'impact du projet sur les volumes d'émissions de GES et à prévoir, dès lors, des mesures d'atténuation ou de réduction de cet impact.

Les affaires du Triangle de Gonesse illustrent donc le poids que l'argument climatique est appelé à jouer dans le contentieux de l'étude d'impact. Mais elles révèlent également la possibilité pour le climat de pénétrer l'examen de légalité interne des décisions administratives.

B. Argument climatique et légalité interne du PLU

Le jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise du 12 mars 2019 est particulièrement intéressant³⁸. En effet, l'argument climatique pénètre l'appréciation de la légalité interne de la délibération par laquelle la commune de Gonesse avait approuvé la révision de son PLU. Cette délibération avait pour objet de modifier le classement de 248 hectares de terres agricoles du Triangle de Gonesse en terres à urbaniser, un préalable nécessaire à leur urbanisation.

L'inclusion de l'argument climatique dans l'examen de la légalité interne de la délibération s'opère sur le fondement de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Pour les requérants, le PLU révisé y était manifestement contraire en ce qu'il n'était pas parvenu à établir l'équilibre que requiert l'objectif de développement durable. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme figure dans les principes généraux du droit de l'urbanisme et s'impose, à ce titre, à l'ensemble des autorités d'urbanisme. L'objectif de développement durable s'y décline sous la forme de la recherche d'un équilibre entre plusieurs objectifs. Parmi eux figurent notamment le renouvellement urbain, l'utilisation économe des espaces naturels, la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, mais surtout, pour ce qui nous intéresse ici, la réduction des émissions de GES. Ici encore, la climatisation explicite du développement durable pouvait conduire la juridiction à se saisir de l'argument climatique.

³⁷ Cons. 11 du jugement TA de Montreuil, 15 novembre 2019, n° 1902037, France Nature Environnement Île-de-France et autres, préc. Note 17.

³⁸ TA de Cergy Pontoise, 12 mars 2019, n° 1711065, n° 1801772 et 1801788, France Nature Environnement et autres, v. *supra* note 16.

L'application de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme constituait, selon le rapporteur public, « le point central du dossier ». Pourtant, les analyses du rapporteur portent davantage sur l'intensité du contrôle du juge administratif – contrôle normal ou erreur manifeste d'appréciation – que sur l'application à l'espèce d'un tel contrôle. Il procède à cette qualification en identifiant cinq conséquences dudit projet qui révèlent, selon lui, la « consommation outrancière d'espaces agricoles » manifestement contraire à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Rejoignant son rapporteur public sur le fond³⁹, le tribunal relèvera l'illégalité de la délibération au regard de l'article L. 101-2 du code.

L'analyse de la juridiction s'avère particulièrement minutieuse. Le juge apprécie d'abord *in concreto* l'impact de la modification du PLU sur l'occupation des sols de la commune. Il relève alors qu'elle « bouleverse l'équilibre existant entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des milieux et paysages naturels ». Dans un second temps, le tribunal contrôle et met en balance les effets bénéfiques poursuivis et les effets avérés du PLU sur les objectifs protégés par l'article L. 101-2. Ainsi, il affirme que « si la commune met en avant les bénéfices économiques qu'elle escompte d'une telle évolution, les prévisions qu'elle invoque [...] sont remises en compte par l'analyse du commissaire enquêteur ». Puis, sur le fondement des avis de l'autorité environnementale et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, il estime que la modification « affecte la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, des ressources naturelles, de la biodiversité et des écosystèmes et [qu']elle est de nature à accroître les émissions de gaz à effet de serre »⁴⁰. Il en conclut que l'autorité d'urbanisme a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article L.101-2⁴¹.

L'argument climatique constitue donc l'un des éléments que mobilise explicitement la juridiction administrative pour apprécier la légalité interne de la révision du PLU. Ce raisonnement pourra *a fortiori* être appliqué demain à d'autres décisions d'urbanismes, l'article étant généralement opposable à « l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme » et notamment au SDRIF. Toutefois, en l'espèce, l'annulation de la révision du PLU soulève des interrogations au regard l'exigence de compatibilité entre le PLU et SDRIF. Concrètement, le PLU doit respecter les orientations du schéma et ne pas compromettre la réalisation de ses objectifs. Or, le SDRIF prévoit une zone d'urbanisation conditionnelle de 300 hectares maximum au sud du Triangle de Gonesse et la préservation d'au moins 400 hectares de terres agricoles au nord⁴². La commune de Gonesse est donc pour l'heure tenue d'assurer la compatibilité du PLU au SDRIF, ce que la motivation du jugement du TA de Cergy paraît compromettre. Seul l'exercice d'un nouveau recours contre le SDRIF permettrait de lever cette incohérence⁴³.

39 A. BORIS, « Conclusions sous PLU de GONESSE n° 1711065 et autres », audience du 28 janv. 2019, en ligne http://cergy-pontoise.tribunaladministratif.fr/content/download/163314/1651195/version/1/file/1711065_ccls.pdf (le 20 décembre 2019)

40 *Ibid.*, cons. 10.

41 Dans le même sens l'intensité du contrôle, Conseil d'État, 18 décembre 2017, n° 395216, *Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et Le petit rapporteur mesnilois*.

42 Fascicule 5 du SDRIF adopté le 18 octobre 2013 par délibération du conseil régional d'Île-de-France n° CR 97-13 et approuvé par décret en Conseil d'État n° 2013-1241 du 27 décembre 2013.

43 Ce changement de circonstances de droit pourrait justifier la réouverture d'un recours devant le Conseil d'État contre le SDRIF au titre des jurisprudences *Despujol-Alitalia*. *A contrario* dans la décision du 23 octobre 2015, *Cne de Maisons-Laffitte et autres*, le Conseil d'État avait refusé d'examiner ce moyen, le principe d'équilibre étant à l'époque inopposable au schéma. CE, 23 octobre 2015, *Cne de Maisons-Laffitte et autres*, n° 375814.

En revanche, la réception de l'argument climatique dans le contrôle de légalité interne est prometteuse. Ce jugement rappelle qu'il suffit que l'argument climatique constitue un des motifs justifiant l'adoption d'une décision administrative pour qu'il engage sa légalité⁴⁴. Ce constat permet d'entrevoir l'enjeu d'une climatisation généralisée du droit. La reconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique opposable aux personnes publiques dans l'exercice de toutes leurs compétences autoriserait une généralisation de l'argument climatique. D'ailleurs, enfermer les questions climatiques à une simple question de légalité externe serait une gageure. La jurisprudence Danthony⁴⁵ déclinée à l'étude d'impact⁴⁶ conduit à raisonnablement douter de la sanction juridique d'irrégularités procédurales. Apporter la preuve de l'influence des vices de procédure sur le sens des décisions s'avère sinon impossible du moins rarement possible⁴⁷ ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser question au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice⁴⁸. En tout état de cause, si l'argument climatique ne devait être examiné qu'au stade de la procédure, sa portée en serait nécessairement réduite. D'ailleurs, dans le cadre des affaires du Triangle de Gonesse, l'irruption de l'argument climatique a souvent révélé son efficacité relative.

II. L'efficacité relative de l'argument climatique dans le contrôle de légalité

Dans les affaires du Triangle de Gonesse, le contentieux de légalité n'est pas demeuré sourd aux arguments climatiques. Néanmoins, il serait hâtif d'en conclure qu'il y a joué un rôle déterminant. Au contraire, les fonctions qui lui ont été assignées sont limitées. Tout d'abord, la place conférée à l'argument climatique par le tribunal de Cergy dans l'affaire de la ZAC de Gonesse a été balayée en appel⁴⁹. Ce désaccord signe l'interprétation incertaine de l'empreinte climatique des projets soumis à étude d'impact (A). De plus, dans ces décisions, l'argument climatique ne tient qu'une fonction auxiliaire dans la justification de la juridiction (B).

A. Un argument incertain

Le contentieux du triangle de Gonesse a fait naître une discussion entre juridictions du fond sur le périmètre de l'incidence sur l'environnement devant être mesuré au titre de l'étude d'impact. Cette discussion a pris racine au sujet du périmètre sur lequel il convient d'apprécier le volume d'émissions de CO₂ causé par un projet soumis à étude d'impact.

44 *A contrario*, ce n'était pas le cas pour la délivrance des autorisations forages d'exploration. V. TA de Cergy, 1^{er} février 2019, n° 1900066, *Commune de Sinnamary* et n° 1813215, *Association Greenpeace France et autres* ; TA de Cergy, 23 janvier 2019, n° 1813214 et n° 1813216, *Amis de la Terre France*.

45 Conseil d'État, 23 décembre 2012, n° 3350033, Danthony : « Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ».

46 J. BÉTAILLE, « Insuffisance de l'étude d'impact : Danthony ne change rien, ou presque », *Droit de l'Environnement*, n° 231, février 2015, p. 65.

47 Notons que ce fut le cas pour le jugement relatif à l'arrêté préfectoral approuvant la ZAC, v. *supra* note 15.

48 CJUE, 15 octobre 2015, *Commission Européenne contre République Fédérale d'Allemagne*, C-137/14, not. § 56-58 ; CJUE, 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip e.a.*, C72/12, § 47-48.

49 V. *supra* notes 15 et 16.

Dans l'affaire de la ZAC, le tribunal administratif de Cergy retient une lecture extensive des incidences sur la qualité de l'air du projet⁵⁰. Il relève l'insuffisance de l'étude d'impact au regard de l'absence de prise en considération de « la question des émissions de CO₂ induites par les déplacements de touristes par déplacement terrestres ou aériens, eu égard à la proximité de l'aéroport et dans la perspective de la création d'EuropaCity ». La motivation est intéressante à deux égards. Tout d'abord, elle révèle la réception juridique de l'argument climatique en une mesure, celle du volume d'émissions de CO₂. Surtout, elle met en lumière une stratégie audacieuse de mesure de ces émissions. Ici, le juge apprécie l'incidence sur l'environnement du projet au-delà de sa réalisation et de son emprise foncière. Ce débordement – fonctionnel et géographique – exprime, de notre point de vue, une interprétation dynamique des effets indirects du projet. Les émissions de CO₂ liées à l'essor attendu du tourisme dans l'impact environnemental du projet ont été interprétées comme des incidences environnementales indirectes, lesquelles doivent être examinées par l'étude d'impact⁵¹.

En effet, aux termes de l'article R. 121-2 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit présenter « une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires et permanents, à court moyen et long terme du projet sur l'environnement ». Or, parce que la ZAC vise notamment la création d'un centre commercial et de loisirs, son exploitation aura pour effet nécessaire d'occasionner en aval de nouveaux déplacements terrestres et aériens émetteurs de CO₂. L'inclusion des effets indirects impliqués par la création de la ZAC paraît conforme à la directive 2011/92 UE⁵². Ses articles 3 et 5§ 3 établissent l'obligation d'évaluer tous effets du projet, qu'ils soient directs ou indirects, pourvu qu'ils soient d'une certaine importance⁵³. À ce titre, le quatrième paragraphe de son annexe IV énonce que la « description [de l'évaluation environnementale] devrait porter sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs [transfrontaliers] à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet »⁵⁴.

Par conséquent, ni le temps ni l'espace ne constituent des limites à l'évaluation des effets importants sur l'environnement d'un projet. En conséquence, la Cour de justice de l'Union a adopté une interprétation extensive de la notion de projet soumis à étude d'impact. Dans une affaire relative à l'essor de l'aéroport de Liège⁵⁵, elle affirme qu'« il serait réducteur et contraire à cette approche de ne prendre en considération, pour l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet ou de sa modification, que les effets directs des travaux envisagés eux-mêmes, sans tenir compte des incidences sur l'environnement susceptible d'être provoquées par l'utilisation et l'exploitation des ouvrages issus des travaux » et poursuit en rappelant que « l'incidence sur l'environnement que la directive 85/337 a pour objet de permettre d'évaluer est non seulement celle des travaux envisagés, mais aussi, et surtout celle du projet à réaliser ».

50 *Ibid.*

51 Ce raisonnement est à rapprocher de celui qui avait conduit la Cour administrative fédérale autrichienne dans une décision du 2 février 2017 à relever l'illégalité de la décision visant à agrandir l'aéroport de Vienne. Le juge avait estimé que « l'intérêt public lié à la protection contre les effets négatifs du changement climatique, dû en particulier aux émissions de CO₂, est supérieur aux intérêts publics positifs attendus de la réalisation du projet ». V. le texte de la décision en allemand sur http://docs.dpaq.de/11893-291_erkennntnis_2.2.17_ee.pdf.

52 Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, du 13 décembre 2011.

53 L'article 5 n'a pas été modifié par la Directive (EU), n° 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE.

54 Entre crochets il s'agit d'un ajout issu de la directive 2014/52/UE préc.

55 CJUE, 28 février 2008, *Paul Abraham e.a./Région Wallonne*, C-2/07, spéc. § 43 et 44.

Ce raisonnement se rapproche de celui adopté par le TA de Cergy. Il sera pourtant invalidé par la Cour administrative d'appel. En effet, selon elle, l'impact climatique du projet n'avait à être évalué que sur les émissions se rapportaient aux impacts temporaires du projet, à l'occasion de la phase des travaux⁵⁶. Pour le reste, la Cour estime que l'étude d'impact n'avait « pas à inclure la question des émissions de CO₂ induites par les déplacements de touristes par déplacement terrestres ou aériens après l'achèvement de l'aménagement de la ZAC et en particulier après l'ouverture du projet d'EuropaCity ». Le juge d'appel livre donc une interprétation restrictive du périmètre des effets indirects. Seuls les effets – directement et indirectement – liés à la réalisation de l'opération d'aménagement devraient être pris en considération au stade de l'étude d'impact. *A contrario*, les effets environnementaux induits en amont ou en aval du projet ne constitueraient donc pas des effets indirects.

Ce débat est loin d'être anecdotique. La portée de la climatisation de l'étude d'impact lui est suspendue. Si l'on suit le raisonnement de la Cour Administrative d'Appel, l'incidence climatique d'un projet ne devrait être évaluée qu'au regard des émissions immédiatement produites par le projet. Il s'agirait donc d'exclure les émissions liées à la création ou à l'exploitation du projet, ce qui biaiserait l'évaluation de leur empreinte carbone. Cette question est actuellement pendante devant le tribunal administratif de Marseille. Le 4 juillet 2018, la juridiction a été saisie d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté préfectoral du 16 mai 2018 autorisant Total à poursuivre l'exploitation de la Raffinerie de la Mède⁵⁷. Or, un des moyens d'illégalité soulevé porte à nouveau sur le périmètre des effets indirects de l'étude d'impact. Les associations requérantes estiment qu'en n'évaluant pas les émissions de CO₂ induites par la bioraffinerie sur l'ensemble du circuit de production – depuis l'approvisionnement en amont en huiles végétales par l'achat de palmier à huile en Indonésie et Malaisie jusqu'à leur transformation en aval en biocarburant – l'étude d'impact serait insuffisante. De son côté, le Conseil d'État devra également affronter cette question d'interprétation à l'occasion d'un pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Versailles⁵⁸. L'effet utile de la climatisation de l'étude d'impact est donc tout entier suspendu à ces décisions qui devraient dans les prochains mois fixer le périmètre – territorial et fonctionnel – des effets environnementaux indirects des projets soumis à étude d'impact.

Dans cette attente, l'argument climatique demeure largement indéfini dans le cadre du contentieux de l'étude d'impact. Mais, les contentieux du Triangle de Gonesse ont également permis de mettre en lumière le caractère auxiliaire de l'argument climatique.

B. Un argument auxiliaire

Dans les quatre affaires examinées, l'argument climatique ne suffit pas à emporter la conviction de la juridiction. L'argument climatique participe seulement à la justification de la légalité ou de l'illégalité des décisions. Ainsi, dans l'affaire de la révision du PLU, l'argument climatique mobilisé tant pour apprécier la légalité interne qu'externe de la décision, il fait figure d'argument surabondant, confortant une illégalité déjà acquise pour d'autres raisons.

⁵⁶ V. *supra* note 16, cons. 7.

⁵⁷ La juridiction a été saisie le 4 juillet 2018. Nous remercions les requérantes de nous avoir transmis leurs écritures.

⁵⁸ V. *supra*.

Ce constat vaut tant pour l'examen de la légalité externe que pour celui de la légalité interne. En effet, l'insuffisance de l'étude d'impact environnementale au regard de deux motifs : l'imprécision des modalités de production externe de l'énergie nécessaire pour le projet urbanistique d'une part, l'impact dudit projet sur la qualité de l'air et donc les émissions de CO₂ d'une part, les incidences cumulées du projet immobilier avec celui de la création de la ligne 17 du métro. De même, s'agissant de la légalité interne, l'argument climatique n'arrive qu'en bout de chaîne après que le juge a relevé la consommation vorace d'espaces agricoles, l'incertitude des bienfaits économiques de l'opération et l'atteinte aux milieux naturels et aux paysages. D'ailleurs, l'argument n'avait même pas été envisagé comme un motif d'illégalité par le rapporteur public.

Ce constat pourrait être étendu à l'ensemble des affaires que nous avons examinées. Dans tous les cas, l'argument climatique ne joue pas les premiers rôles. Il se fonde dans un examen plus large et participe, au même titre que les autres, à la justification de la décision juridictionnelle. Les affaires du Triangle de Gonesse révèlent également l'importance de la procédure administrative non contentieuse dans la réception de l'argument par la juridiction administrative. En effet, lorsque l'argument climatique a emporté la conviction du tribunal, il avait été mobilisé et donc apprécié par une autre autorité. Il s'agit de l'autorité environnementale dans trois décisions⁵⁹, de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'une d'entre elles⁶⁰. Ces avis explicitement cités dans les motifs de la décision rappellent le poids de l'expertise scientifique, même produite par une institution administrative, dans les contentieux climatiques. L'appropriation de l'argument climatique par le juge ne semble possible que lorsqu'il a été éprouvé par un expert crédible aux yeux du tribunal⁶¹.

Ce constat interpelle. Dans de nombreux cas, l'autorité environnementale ne rend aucun avis, faute d'avoir les moyens de le rendre⁶². Lorsque l'évaluation environnementale est confiée aux Missions régionales de l'Autorité Environnementale (MRAe) près d'un tiers des dossiers fait l'objet d'un avis implicite⁶³. Or, dans ce cas, le juge ne disposera pas d'une expertise manifestement favorable à la réception de l'argument climatique. Toutefois, cette absence n'est pas dirimante. Elle pourrait être utilement compensée par les pouvoirs d'instruction du juge administratif.

59 TA de Cergy Pontoise, 6 mars 2018, n° 1610910 et 1702621, *Collectif pour le triangle de Gonesse et a.* ; TA de Cergy Pontoise, 12 mars 2019, n° 1711065, n° 1801772 et 1801788, *France Nature Environnement et autres*, TA de Montreuil, 15 novembre 2019, n° 1902037, *France Nature Environnement Île-de-France et autres*.

60 TA de Cergy Pontoise, 12 mars 2019, n° 1711065, n° 1801772 et 1801788, *France Nature Environnement et autres*, (consulté le 20 décembre 2019).

61 Dans le même sens, voir les propos d'un magistrat administratif M. CLÉMENT, « La jurisprudence administrative en droit de l'environnement, entre technique et acteurs », *RJE*, 2019, HS19, n° spécial, p. 51.

62 C. BEAUFILS, C. MALVERTI, « Évaluation environnementale : l'enfer vert », *AJDA*, 2019, p. 2223.

63 Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, « L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales. Synthèse annuelle » 2018, spéc. p. 17, en ligne http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_annuelle_mrae_2018_cle292bb9.pdf, (consulté le 20 décembre 2019).

Les affaires du Triangle de Gonesse ont mis en exergue la réception par la juridiction administrative de l'argument climatique dans le cadre d'actions contestant un projet d'urbanisation jugé climaticide. Toutefois, la perméabilité du contrôle de légalité à cet argument ne doit pas masquer la permanence d'obstacles à sa réception maximale par les tribunaux. Au contraire même. Ces affaires ont révélé les incertitudes qui frappent le contenu et les fonctions de cet argument. Elles mettent également en lumière le poids de l'interprétation juridictionnelle dans l'acclimatation du droit administratif aux enjeux climatiques.