

# Information et participation du public

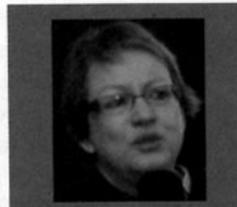
Septembre 2013 – septembre 2014

L'année écoulée est marquée par une pause dans la réforme des textes fondamentaux, mais elle est riche, en revanche, concernant la mise en œuvre des réformes antérieures. Les juges, constitutionnel et administratif notamment, ont rendu plusieurs décisions relatives au principe de participation du public qui confirment, pour certaines, une conception restrictive de la notion de décision ayant une incidence sur l'environnement. La réforme du régime des associations agréées (AAPE) donne des résultats toujours aussi incertains. Et la loi Alur bouscule utilement les schémas traditionnels, notamment en matière d'information sur les sols pollués.

## I. PRINCIPES D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC

**1. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**  
Dans sa décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et aux schémas régionaux éoliens qui y sont annexés, a déclaré l'article L. 222-2 du Code de l'environnement partiellement contraire à la Constitution, le législateur s'étant borné à prévoir le principe de la participation du public sans en préciser les conditions et limites. Ce texte prévoyait en effet une mise à disposition, pendant une durée minimale d'un mois, du projet, sous des formes notamment électroniques et renvoyait à un décret en Conseil d'État pour ses modalités d'application. Après avoir jugé que ces schémas sont des « *décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement* », le juge constitutionnel a estimé que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence.

Il a également estimé contraire à la Constitution, dans sa décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014<sup>2</sup>, le



**Chantal Cans**  
Maître de conférences  
HOR en droit public,  
avec Frédéric  
Ouvrard, Audrey  
Khoury, Fanny  
Pichon, Kevin  
Rocheron  
Étudiants Master 1  
Université du Maine



**Bénédicte Delaunay**  
Professeure à  
l'Université François  
Rabelais de Tours  
(LERAP)

paragraphe I de l'article L. 214-17 du Code de l'environnement, relatif à l'établissement de listes de cours d'eau sur lesquels sont imposées des obligations particulières qui tendent à préserver la continuité écologique, car il ne prévoyait aucune participation du public. Toutefois, cette déclaration d'inconstitutionnalité ne concerne que la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2012, qui a institué une procédure supplétive de participation du public à l'article L. 120-1 du Code de l'environnement et mis fin à cette inconstitutionnalité. Le juge constitutionnel refuse, dès lors, de lui faire produire tous ses effets, afin de ne pas remettre en cause les listes arrêtées avant cette date. Il refuse d'abroger ces dispositions pour la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et juge que les décisions prises sur leur fondement ne peuvent être contestées sur celui de cette inconstitutionnalité, dans la mesure où la remise en cause des effets que ces dispositions ont produit avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 entraînerait des conséquences manifestement excessives.

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence restrictive concernant le champ de l'article 7 de la Charte de l'environnement, s'agissant de la notion de décision ayant une incidence sur l'environnement. D'une part, il refuse de reconnaître une telle incidence à certaines décisions et de les qualifier comme telles<sup>3</sup>. Dans sa décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014<sup>4</sup>, il a ainsi estimé que l'application immédiate de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles « *ne constitue pas une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ». Il s'est appuyé sur le fait qu'elle « *a pour objet d'assurer la sécurité des personnes et des biens* », « *qu'elle ne peut être adoptée que si l'urgence le justifie* » et « *qu'elle a pour seul effet d'interdire ou de restreindre, à titre provisoire et conservatoire, des constructions, ouvrages,*

1. JO 10 mai 2014, p. 7874.

2. JO 25 mai 2014, p. 8583 ; Envir. 2014, alerte 86.

## Sommaire

- P. 410 I. Principes d'information et de participation du public
- P. 411 I. Droit d'accès à l'information
- P. 412 III. Autres modes d'information
- P. 413 IV. Procédures
- P. 415 V. Acteurs

3. Cf. décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 (délimitations du domaine public maritime).

4. JO 12 septembre 2014, p. 15020.

*aménagements ou exploitations* ». Il a donc écarté le moyen tiré de la méconnaissance du principe de participation du public par les dispositions litigieuses (art. L. 562-2 C. env.) qui ne prévoient qu'une consultation des maires des communes intéressées<sup>5</sup>.

D'autre part, le Conseil constitutionnel exige que la décision ait une incidence directe et significative sur l'environnement<sup>6</sup>, critère repris par le législateur pour la procédure de droit commun prévue à l'article L. 120-1-1 s'agissant des décisions individuelles.

## 2. Jurisprudence du Conseil d'État<sup>7</sup>

En application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a écarté des questions prioritaires de constitutionnalité au motif que les décisions concernées n'ont qu'une incidence indirecte sur l'environnement. Ainsi en est-il pour les arrêtés préfectoraux délimitant les périmètres de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation et désignant un organisme de gestion unique pour ces périmètres<sup>8</sup>; les décisions créant, modifiant ou supprimant une zone de préemption<sup>9</sup>; le décret du 3 mai 2012 relatif à l'obligation de constituer des garanties financières en vue de la mise en sécurité de certaines installations classées<sup>10</sup>. De même il a exclu des décisions ayant, selon lui, une incidence non significative sur l'environnement, comme les arrêtés complémentaires prévus en matière d'installations classées par l'article L. 512-3 du Code de l'environnement<sup>11</sup> et les décisions préfectorales de non-opposition à une déclaration d'Iota (installations, ouvrages, travaux et activités) présentée au titre de l'article L. 214-3 du Code de l'environnement<sup>12</sup>.

## II. DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

### 1. Réformes

L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013<sup>13</sup>, prise en application de la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013, modifie le Code de l'urbanisme, afin d'améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique opposables aux projets d'aménagement et de construction. Elle crée un portail de l'urbanisme, site national pour l'accès dématérialisé à ces documents. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'obligation de publication des documents d'urbanisme exécutoires dans un recueil administratif sera remplacée par la publication électronique sur ce portail. Les servitudes d'utilité publique qui ne sont pas annexées aux documents d'urbanisme dans le délai d'un an resteront opposables aux tiers dès lors qu'elles y seront publiées.

5. V. à ce sujet, C. Cans (dir.), *Traité du droit des risques naturels*, à paraître, Le Moniteur, novembre 2014.

6. Cf. décisions n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 et n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013; v. cette synthèse, *Dr. Envir.* 2013, p. 396.

7. V. à ce sujet, L. Fonbaustier, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (année 2013) », *Envir.* 2014, chron. 2.

8. CE, 9 oct. 2013, Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est et Ouest de l'arrondissement du Montargois, req. n° 370051, mentionné *Tables Recueil Lebon*; *Envir.* 2013, comm. 84 Pascal Trouilly.

9. CE, 29 octobre 2013, Assoc. *Paysages d'Alsace et Assoc. Narotec*, req. n° 370863.

10. CE, 28 nov. 2013, Féd. des entreprises du recyclage, req. n° 363301.

11. CE, 17 oct. 2013, Comm. Illkirch-Graffenstaden, req. n° 370481, mentionné *Tables Recueil Lebon*; *Envir.* 2013, comm. 84 Pascal Trouilly; AJDA 2013, p. 2056.

12. CE, 10 janvier 2014, req. n° 373220, *Dr Envir.* 2014, p. 59.

13. Ordonnance relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, JO 20 déc. 2013, p. 20779.

### 2. Avis et conseils de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada)<sup>14</sup>

La sélection porte sur le second semestre de l'année 2013 et le premier semestre de l'année 2014.

Bien qu'ils se rapportent à la gestion du domaine privé et soient soumis à un régime de droit privé, les baux conclus par l'Office national des forêts pour l'exploitation de terrains de camping en forêt domaniale sont communicables à toute personne en faisant la demande en application de l'article L. 124-1 du Code de l'environnement, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions dont la divulgation à un tiers porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle<sup>15</sup>. En effet ils comportent des informations relatives à l'environnement, compte tenu des incidences que cette exploitation est susceptible de comporter pour les paysages et les sites naturels. La Commission rappelle que de telles informations sont communicables quelle que soit la nature du document dans lequel elles figurent.

Un dossier de demande d'autorisation d'exploiter un parc d'éoliennes est communicable, dès lors que les documents qui le constituent ont été communiqués par le pétitionnaire à l'administration compétente, alors même que celle-ci estime que le dossier serait encore incomplet, puisqu'il s'agit de documents achevés<sup>16</sup>.

Un rapport qui décrit les modifications qu'il est envisagé d'apporter, dans certaines voies publiques, au sens de circulation, aux règles de stationnement, à l'aménagement des chaussées, des carrefours et des trottoirs et à la signalisation, est essentiellement constitué d'informations relatives à l'environnement. Il est donc en grande partie communicable malgré son caractère préparatoire<sup>17</sup>.

Il en est de même d'un schéma directeur des sentiers élaboré par une communauté de communes dans le cadre d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, car il comporte nécessairement, pour l'essentiel, des informations relatives à des décisions susceptibles d'avoir des incidences sur l'état d'éléments de l'environnement tels que les paysages et les sites naturels, voire la diversité biologique<sup>18</sup>.

Afin de concilier la préservation des loups et le droit à communication des tableaux de suivi des attaques de loup, la commission préconise de modifier ce document en substituant aux mentions qu'il contient d'autres indications moins précises, ainsi l'indication seulement du canton. Sont également communicables les constatations faites par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pour chaque attaque, sous réserve de l'occultation des mentions dont la communication porterait atteinte à la vie privée des éleveurs concernés ou au secret en matière commerciale et industrielle<sup>19</sup>.

14. Avis et conseils disponibles sur [www.cada.fr/](http://www.cada.fr/) et sur <http://cada.data.gouv.fr/>. Cf. également Cada, *Rapport d'activité 2013 et Lettres d'information mensuelles*, disponibles sur [www.cada.fr/](http://www.cada.fr/).

15. Avis n° 20134904 du 19 déc. 2013.

16. Avis n° 20133131 du 26 sept. 2013.

17. Avis n° 20130970 du 10 oct. 2013.

18. Avis n° 20134768 du 5 déc. 2013.

19. Avis n° 20134403 du 21 novembre 2013.

# Synthèse

Les documents se rapportant à la réalisation de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame des Landes sont soumis au droit d'accès prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, et, pour les informations relatives à l'environnement, aux articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement. La commission estime toutefois que le risque qu'elles puissent être utilisées de manière malveillante peut justifier l'occultation préalable des mentions relatives aux entreprises intervenant dans la réalisation du projet, sauf si elles ont nécessairement été divulguées au public, soit qu'elles aient été attributaires d'un marché public, soit qu'elles aient été sujettes à l'obligation d'affichage prévue à l'article R. 8221-1 du Code du travail<sup>20</sup>.

### 3. Rapports

Dans le rapport d'activité 2013 de la Cada, son président propose plusieurs réformes pour renforcer l'effectivité des droits d'accès et de réutilisation, ainsi la création d'un référentiel spécifique devant le juge administratif en matière d'accès et de réutilisation et l'extension des moyens d'action de la commission (publication au *Journal officiel* de certaines de ses délibérations ; pouvoir d'injonction sous astreinte lorsque l'administration ne défère pas aux mesures d'instruction prescrites).

Certaines de ces propositions sont reprises dans le rapport d'information du Sénat publié dans le cadre des réflexions sur l'*« open data »* et la transposition de la Directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 concernant la réutilisation des informations détenues par le secteur public<sup>21</sup>. Il dresse un bilan mitigé de l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs et des politiques en matière de diffusion de l'information publique et d'ouverture des données publiques. L'exercice du droit d'accès est encore « freiné par des administrations souvent peu diligentées ». La diffusion numérique, qui devrait être une priorité, est encore très partielle et de qualité inégale. La réutilisation des informations publiques se heurte notamment à des difficultés techniques et aux réticences administratives. Des réformes doivent être entreprises pour assurer effectivité, exhaustivité et ouverture. Afin d'améliorer l'effectivité du droit d'accès à l'information publique, la mission propose notamment, outre la création d'un « référentiel communication », l'établissement d'un bilan annuel dans chaque administration, transmis à la Cada, qui pourrait publier la liste des « mauvais élèves », ce qu'elle a commencé à faire dans son rapport 2013. Pour construire un droit d'accès numérique à l'information publique, la mission estime nécessaire, d'une part, d'assurer une mise en ligne plus étendue et de qualité, d'autre part, de mettre en œuvre une démarche systématique et progressive d'ouverture des données, tout en renforçant le contrôle sur leur réutilisation frauduleuse (par une capacité d'autosaisine de la Cada et un alourdissement des sanctions), d'autre part, de repenser l'écosystème de production des données.

20. Avis n° 20140418 du 27 février 2014.

21. Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques présidé par J.-J. Hyest, par Corinne Bouchoux, sénatrice, Sénat, session ordinaire de 2013-2014, n° 589.

## III. AUTRES MODES D'INFORMATION

### 1. Dispositions relatives aux activités autres que nucléaires

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi Alur modifie plusieurs articles du Code de l'environnement portant sur l'information au public, notamment en matière de sites et sols pollués. L'article L. 125-5 du Code de l'environnement dispose que, en cas de mise en location de l'immeuble, l'état des risques naturels et technologiques est fourni au locataire dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article 3-3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, relative à l'amélioration des rapports locatifs.

La même loi (art. 173-1) modifie l'article L. 125-6 du Code de l'environnement (créé par la loi du 12 juillet 2010). L'article prévoyait que l'État devait rendre publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols. La loi ALUR introduit la notion de « secteurs d'information sur les sols » : il s'agit de secteurs définis par l'État, comprenant les terrains où la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution est justifiée au regard de la pollution des sols. À titre informatif pour le public, ces secteurs devront figurer dans les documents graphiques annexés aux PLU.

L'État doit désormais publier une carte des anciens sites industriels et activités de service (C. env. IV de l'art. L. 126-5). Le certificat d'urbanisme doit indiquer si la construction envisagée se trouve sur un terrain situé sur un des sites répertoriés.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article L. 125-7 du Code de l'environnement renforce les obligations d'information à la charge des vendeurs et bailleurs qui doivent informer par écrit l'acquéreur ou le locataire lorsque le terrain destiné à la vente ou à la location est situé en secteur d'information sur les sols. Le non-respect de cette obligation est sanctionné soit par une résolution du contrat, soit par la restitution d'une partie du prix de vente ou la réduction du loyer, soit par la réhabilitation du terrain, si une pollution rend le terrain impropre à la destination convenue dans le contrat. L'acquéreur ou le locataire dispose alors d'un délai de deux ans à compter de la découverte pour agir. Cette obligation d'information se cumule avec celle découlant de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement qui prévoit une obligation d'information s'agissant des ventes de terrains sur lesquels ont été exploitées des ICPE soumises à autorisation et enregistrement.

### 2. Dispositions relatives aux activités nucléaires

La Cour de cassation<sup>22</sup> confirme la condamnation de l'exploitant d'une INB pour délit de pollution des eaux et absence de déclaration d'incident. La société, spécialisée dans la décontamination des effluents et le démantèlement du matériel, a été poursuivie pour avoir pollué les eaux et ne pas avoir informé à temps les autorités compétentes, le rejet d'effluents uranifères dans le réseau d'eau pluviale ayant été déclaré plusieurs heures après l'identification de l'événement. Le délit d'omission de déclaration sans délai défini à l'article 54 de la loi du 13 juin 2006 (art. L. 591-5 C. env.) est retenu<sup>23</sup>. Le TGI n'avait cependant pas retenu le délit de pollution

22. Cass. Crim., 26 novembre 2013, Société Auxiliaire de Tricastin, n° 12-80.906.

23. TGI Carpentras, 14 octobre 2010, n° 08000004749.

des eaux sur le fondement de l'article L. 216-6 c. env., considérant que ce délit, défini comme un déversement de substances nocives ayant causé des dommages spécifiques, indicateurs de pollution<sup>24</sup>, n'est pas matériellement constitué. La juridiction du second degré avait requalifié les faits et retenu le délit de pollution des eaux en considérant que le déversement d'effluents uranifères a été causé par des imprudences et des négligences fautives graves, ces fautes ayant entraîné des perturbations dans certains usages de l'eau et notamment des limitations d'usage des eaux de baignade. Cette modification du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade est constitutive d'un délit de pollution des eaux. La Cour de cassation valide le raisonnement de la juridiction d'appel.

## IV. PROCÉDURES

### 1. Consultation sur les décisions non individuelles ayant une incidence sur l'environnement (art. L. 120-1 C. env.)

Le décret n° 2013-1303 du 27 décembre 2013<sup>25</sup> détermine les domaines dans lesquels les projets de décrets et d'arrêtés ministériels sont soumis à l'expérimentation prévue par l'article 3 de la loi n° 2012-1469 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette disposition prévoit à titre expérimental, dans le cadre des consultations organisées sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels en application de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement, d'une part, de rendre accessible par voie électronique, au fur et à mesure de leur réception, les observations du public, d'autre part, de confier à une personnalité qualifiée désignée par la Commission nationale du débat public la rédaction de la synthèse de ces observations. Sont concernés certains projets de textes intervenant dans les domaines de la préservation du patrimoine naturel (art. L. 411-1 à L. 411-4), de la chasse (art. L. 424-2, R. 424-4, R. 424-9 et R. 424-14) et des installations classées (art. L. 511-2, L. 512-5 et L. 512-7). Le décret précise, en outre, les modalités de désignation et de rémunération de la personnalité qualifiée et les conditions auxquelles celle-ci doit satisfaire en vue notamment d'assurer son impartialité. Du fait du caractère tardif de ce décret, cette expérimentation, qui devait durer dix-huit mois, ne porte que sur les consultations engagées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> octobre 2014. De plus, elle ne pourra être évaluée, comme le prévoyait la loi, six mois avant son terme.

Transposant sa jurisprudence relative aux enquêtes publiques, le Conseil d'État a précisé qu'après la mise en œuvre des procédures d'information et de participation du public sur un projet d'acte réglementaire, des modifications peuvent lui être apportées sans procéder à une nouvelle consultation, dès lors qu'elles ne dénaturent pas le projet initial<sup>26</sup>.

24. Cass. Crim. 26 février 2002, pourvoi n° 01-85895, arrêt n° 1284.

25. Décret relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012, JO 31 déc. 2013, p. 22346; com. F. Jamay, Envir. 2014, comm. 23.

26. CE, 4 déc. 2013, Assoc. France Nature Environnement, req. n° 357839, mentionné *Tables Recueil Lebon*; Envir. 2014, act. 955, veille Fabien Tesson et comm. 16, Pascal Trouilly.

### 2. Études d'impact et évaluations environnementales

#### a) Jurisprudence

Un arrêt de la CJUE du 7 novembre 2013<sup>27</sup> porte sur la transposition de l'article 10 bis de la Directive 85/337. Des requérants concernés par un projet ont « fait valoir l'insuffisance de l'évaluation environnementale qui l'a précédée ». Le tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie-Palatinat a rejeté l'appel en estimant que la directive prévoit un recours seulement « en cas d'omission pure et simple d'une évaluation environnementale » et non pas « en cas de simple irrégularité de l'évaluation environnementale ». Le Bundesverwaltungsgericht pose alors une question préjudiciale. La CJUE décide que « l'article 10 bis, sous b), de la Directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une jurisprudence nationale qui ne reconnaît pas l'atteinte à un droit au sens de cet article s'il est établi qu'il est envisageable, au regard des circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le demandeur. Il ne peut toutefois en aller ainsi qu'à la condition que l'instance juridictionnelle ou l'organe saisis du recours ne fassent aucunement peser la charge de la preuve à cet égard sur le demandeur et se prononcent, au vu, le cas échéant, des éléments de preuve fournis par le maître de l'ouvrage ou les autorités compétentes, et plus généralement de l'ensemble des pièces du dossier qui leur est soumis, en tenant compte notamment du degré de gravité du vice invoqué et en vérifiant en particulier, à ce titre, s'il a privé le public concerné d'une des garanties instituées en vue de lui permettre, conformément aux objectifs de la Directive 85/337, d'avoir accès à l'information et d'être habilité à participer au processus de décision. » (Cons. 57).

Saisie d'une autre question préjudiciale la CJUE se prononce le 27 mars 2014<sup>28</sup> sur un projet d'extension de sous-station de transformation électrique autorisé sans que soit réalisée une « évaluation environnementale de son impact ». Le tribunal rejette la demande au motif que selon un décret-loi royal, seules les « constructions de lignes aériennes » nécessitent une évaluation et non pas leur extension. La CJUE vise « les dispositions de l'annexe I, point 20, et de l'annexe II, point 3, sous b), de la Directive 85/337 » pour confirmer la position du tribunal mais précise que si l'extension s'inscrit dans le cadre de la construction de lignes, alors la juridiction de renvoie doit le vérifier.

Le Conseil d'État se réfère à cette directive dans son arrêt du 29 janvier 2014<sup>29</sup>: des requérants ont formé un recours contre un arrêté du 7 juillet 2006 par lequel un préfet a approuvé la révision d'un PPRNP incendies de forêt sans procéder à une évaluation environnementale. Le Conseil d'État rappelle que la Directive n° 2001/42 énonce que « ne sont pas couverts par la présente directive (...) les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile. Le paragraphe 1 de cet article 3 dispose qu'"une évaluation environnementale est effectuée (...) pour les plans et programmes (...) susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement" ». Le Conseil considère que la finalité des PPRNP est « d'assurer une protection civile des populations contre les risques naturels ». Or le V de l'article

27. CJUE, 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip et autres*, C-72/12.

28. CJUE, 27 mars 2014, *Ayuntamiento de Benferri*, C-300/13.

29. CE, 29 janvier 2014, M. et Mme B. A. et SNC Sally, req n° 356085.

# Synthèse

L. 122-4 dispose que « *les plans et documents établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ne sont pas soumis à une évaluation environnementale.* ». Tandis que la directive utilise le coordonnant « *et* », l'article L.122-4 utilise le coordonnant « *ou* ». Or le Conseil d'État vise la directive, mais il met en oeuvre la rédaction de l'article L. 122-4. Il interprète la disposition européenne comme posant une condition alternative et non deux conditions cumulatives. Les PPRNP ont, en partie au moins, pour objet la protection civile : l'exigence d'évaluation environnementale ne s'applique donc pas et le Conseil d'État rejette la demande. On notera toutefois que les PPRNP figurent au nombre des plans et programmes qui peuvent faire l'objet, au cas par cas, d'une évaluation environnementale en application du 2<sup>e</sup> du II de l'article R. 122-17 tel que modifié par le décret du 2 mai 2012.

**Un arrêt du Conseil d'État du 20 décembre 2013<sup>30</sup>,** porte sur une demande d'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2012-618 du 2 mai 2012 qui classe les Ballons des Vosges en PNR. Le Conseil d'État décide que « *les dispositions du I de l'article R. 122-3 du Code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au décret attaqué, les chartes des parcs naturels régionaux ne sont pas au nombre des plans et programmes soumis à évaluation environnementale ayant une incidence notable sur l'environnement au sens de l'article 3 de la Directive 2001/42/CE.* ». Le Conseil d'État explique que les orientations et mesures contenues dans les chartes des PNR ne sont pas opposables aux tiers. Les chartes des parcs naturels régionaux ne figurent à l'article R. 122-17 (10<sup>e</sup>) que depuis le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013) : cette exigence n'est donc pas opposable à une décision intervenue antérieurement à son entrée en vigueur.

## b) Textes

L'article 16 de la loi n° 2014-1 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises<sup>31</sup> autorise le gouvernement à définir par ordonnance des « *zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques identifiées (ZIEE), dans lesquelles les enjeux environnementaux font l'objet d'un traitement anticipé* » (sic). Sous réserve des modalités qui seront fixées par ordonnance, il apparaît à la première lecture que l'*« anticipation »* en question devrait permettre un allégement des modalités de prise en compte des intérêts environnementaux, notamment par la substitution d'un « *diagnostic environnemental* », sorte de nouvel outil « *au rabais* », aux procédures d'évaluation.<sup>32</sup>

## 3. Enquêtes publiques

Le Conseil d'État a jugé que l'arrêté fixant les prescriptions initiales d'une ICPE doit être regardé comme une décision soumise à enquête publique au sens de l'article L. 123-12 du Code de

l'environnement, qui impose au juge des référés de suspendre une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, en cas de doute sérieux sur sa légalité. En effet l'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement est indissociable des prescriptions qui l'accompagnent, l'installation projetée ne pouvant, en l'absence de celles-ci, fonctionner dans des conditions permettant le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement<sup>33</sup>. Les juridictions administratives font application de la jurisprudence *Danthony*<sup>34</sup> aux irrégularités affectant les enquêtes publiques, ce qui a pour effet d'éviter l'annulation contentieuse des décisions contestées, dès lors que le juge estime qu'elles n'ont pas eu d'influence sur le sens de celles-ci et n'ont pas privé les intéressés de garanties. Le Conseil d'État a ainsi censuré un arrêt de la cour administrative de Marseille, qui avait retenu l'irrégularité de l'enquête du fait du caractère incomplet de l'avis d'ouverture de l'enquête sur une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE)<sup>35</sup>.

Comme l'affirme Jean-Claude Hélin<sup>36</sup>, « *la volonté du législateur de réduire à deux catégories les enquêtes publiques (les plus nombreuses étant soumises au Code de l'environnement, les autres au Code de l'expropriation) ne doit pas nous faire oublier que subsistent encore dans notre ordonnancement juridique des enquêtes qui (...) ne sont pas qualifiées de "publiques", et qui restent soumises à un régime qui n'est parfois même pas précisé par les textes qui les instituent. L'existence d'un régime spécifique ne pouvant lui-même se justifier que par le fait qu'en raison de leur objet, ces enquêtes ne concernent stricto sensu ni la protection de l'environnement, ni celle de la propriété privée, reste un objet de curiosité juridique* ».

## 4. Autres procédures

Le ministère de l'Écologie a organisé une **consultation publique sur le projet de Plan national de prévention des déchets**, du 4 décembre 2013 au 4 février 2014. Préparé en application de la Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 qui oblige chaque État membre de l'Union européenne à mettre en œuvre des programmes de prévention des déchets et publié au *Journal Officiel* du 28 août 2014, ce plan couvre la période 2014-2020.

**30.** CE, 20 décembre 2013, *France Nature Environnement et autres*, req. n° 363667 : *Envir.* 2014, comm. 21, Trouilly ; *Dr. Envir.* 2014, p. 61.

**31.** Loi n° 2014-1 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, JO 3 janv. 2014, p. 50.

**32.** V. Lambert et Ferrand « *Diagnostic environnemental* » : les ZIEE, nouveau moyen d'imposer des projets économiques dans les territoires. Art. 16 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 », *Dr. Envir.* 2014, p. 150.

**33.** CE, 18 oct. 2013, *Centre national d'information indépendante sur les déchets et autres*, req. n° 366508, mentionné *Tables Recueil Lebon* ; AJDA 2013, p. 2055.

**34.** CE, 23 déc. 2011, req. n° 335033, publié *Recueil Lebon* ; RFDA 2012, p. 284, concl. G. Dumortier, p. 296, note P. Cassia, p. 423, étude R. Hostiou ; AJDA 2012, p. 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau.

**35.** CE, 25 sept. 2013, *SAS Carrière de Bayssan*, req. n° 359756, mentionné *Tables Recueil Lebon* ; *Envir.* 2013, comm. 82 D. Gillig.

**36.** *R/Envir.* 2014, 153.

## V. ACTEURS

### 1. Associations : agrément, renouvellement

#### a) Périmètre

##### • Agrément infradépartemental

Un **jugement du 27 décembre 2013<sup>37</sup>** confirme que l'agrément peut être délivré « *dans un cadre géographique qui ne correspond pas systématiquement aux circonscriptions départementale, régionale, ou nationale...* », conformément aux termes de l'article R. 141-3 (cons. 12). Le préfet d'Ille-et-Vilaine avait refusé l'agrément à l'association Dinard Côte d'Émeraude au motif que celle-ci n'exerçait son activité principale que dans des communes littorales de l'arrondissement de Saint-Malo. Le tribunal administratif de Rennes (plein contentieux) annule la décision préfectorale de refus et confère l'agrément à l'association pour une durée de cinq ans renouvelable.

##### • Extension

Pour refuser l'extension de l'agrément dans un cadre départemental, le préfet du Pas-de-Calais s'est fondé sur un premier motif tiré de ce que « *les activités de l'association sont principalement centrées sur l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer* », malgré la position contraire du Dreal qui avait émis un avis favorable à l'extension demandée sous réserve d'un léger changement de dénomination. Il résulte de l'instruction, et en particulier des rapports d'activités de l'association et de ses autres productions dont le préfet disposait, qu'à la date de la demande, les activités en matière d'environnement de l'association s'étaient, depuis au moins trois ans, effectivement étendues aux arrondissements voisins de celui de Montreuil-sur-Mer, en particulier sur la façade littorale et dans les vallées. Dans ces conditions, le préfet du Pas-de-Calais a commis une erreur d'appréciation quant au champ des activités que l'association consacrait effectivement à la protection de l'environnement<sup>38</sup>.

#### b) Refus d'agrément. Objet

Le **Conseil d'État** interprète assez strictement la contribution à la « *protection de l'environnement* » : cette contribution doit être directe. Par son arrêt du 30 décembre 2013<sup>39</sup>, il refuse d'attribuer l'agrément à l'association des familles victimes du saturnisme. « *En relevant, après avoir analysé les statuts de l'association requérante et son activité telle qu'elle ressortait des pièces du dossier, que, si l'association contribuait indirectement à la protection de l'environnement par ses actions de lutte contre le saturnisme, elle intervenait à titre principal dans les domaines de la santé publique et de l'action sociale, la cour a porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier, qui est exempte de dénaturation* ».

#### c) Réparation du préjudice moral d'une association de protection de l'environnement (AAPE)

L'article L. 142-2 du Code de l'environnement autorise les associations agréées pour la protection de l'environnement

à se constituer partie civile lorsque l'auteur d'une infraction pénale a causé un préjudice direct ou indirect aux intérêts que l'association a pour objet de défendre. La cour administrative d'appel de Nancy considère<sup>40</sup> l'existence d'un préjudice moral pour l'Aspas. Le préfet de la Haute-Marne avait fixé la liste des animaux nuisibles et les modalités de leur destruction. Le tribunal administratif de Châlon-en-Champagne avait rejeté la demande de l'association tendant à la condamnation de l'État pour préjudice moral. La cour considère que l'Aspas a « *pour objet statutaire d'agir pour la protection de la faune, de la flore (...) et plus particulièrement pour "la réhabilitation des animaux sauvages"* », et que le préfet, ayant classé plusieurs espèces en espèces nuisibles, a « *commis une faute portant atteinte à l'objet statutaire de cette association, dont il est directement résulté, pour elle, un préjudice* », que l'Aspas est légitime à être indemnisée pour préjudice moral. Néanmoins la cour administrative d'appel de Nancy (considérant 7) considère que l'association n'est pas fondée à demander l'engagement de la responsabilité de l'État concernant le préjudice écologique résultant des destructions à l'encontre de l'environnement, au motif que celui-ci n'est pas personnel et « *qu'aucune norme ou principe général ne définit ni n'impose le principe d'une telle réparation par l'État au bénéfice d'une association agréée de défense de l'environnement dans l'hypothèse visée par le présent litige* ».

#### d) Intérêt pour agir

La jurisprudence administrative en matière d'intérêt pour agir des AAPE subit une évolution. Auparavant, le juge considérait<sup>41</sup> que les statuts des associations devaient préciser le champ géographique de leur intervention : à défaut, celui-ci était considéré comme national. Le juge administratif se bornait alors à examiner l'objet social de l'association, pour déterminer son intérêt lui donnant qualité pour agir<sup>42</sup>. Le **Conseil d'État**<sup>43</sup> considère que c'est à tort que la cour administrative d'appel a déclaré irrecevable le recours contre un acte administratif ayant des effets « *exclusivement locaux* ». La cour s'est fondée sur la seule circonstance de l'objet défini par les statuts ne précisant pas de champ géographique, pour en déduire un champ d'activité national. En l'absence de précisions, elle aurait dû apprécier l'intérêt pour agir de l'association en prenant en compte les indications fournies par les autres dispositions des statuts, notamment la dénomination de l'association, les conditions d'adhésion, et le cas échéant par d'autres pièces du dossier. La recevabilité des recours est donc ici appréciée de manière plus large.

## 2. Conférence environnementale

Dans le sillage de la seconde conférence environnementale (relais du Grenelle de l'environnement) qui s'est tenue les 20 et 21 septembre 2013 au Cesé<sup>44</sup>, le gouvernement a pris des engagements dans une « feuille de route » – programme qui fixe les engagements et objectifs à atteindre en matière d'environnement.

37. TA Rennes, 27 déc. 2013, Asso. Dinard Côte d'Émeraude env., req. n° 1202643.

38. CAA Douai, 26 juin 2014, GDEAM, req. n° 13DA02115.

39. CE, 30 déc. 2013, Asso. des familles victimes du saturnisme, req. n° 359940 :

AUDA 2014, p. 1069 ; Envir. 2014, com. 36, Bricker.

40. CAA Nancy, 19 déc. 2013, Aspas, req. n° 12NC01893.

41. CE, 29 avril 2002, Association « En toute franchise », req. n° 227742.

42. CE, 23 février 2004, CC du Pays du Loudunais, req. n° 250482.

43. CE, 17 mars 2014, Assoc. des consommateurs de la Fontaulière, req. n° 354596.

44. V. notre synthèse annuelle, Dr. Envir. 2013, p. 403.

# Synthèse

ment – pour l'année 2014. Cinquante mesures annoncées sous l'appellation « 50 mesures pour l'environnement »<sup>45</sup>, sont issues des travaux préparatoires et des débats parmi lesquels le projet de loi de programmation sur la transition énergétique, la préservation et l'amélioration de l'eau et des milieux aquatiques, ou encore la promotion de l'économie circulaire, pour ne citer que quelques exemples<sup>46</sup>. La conférence environnementale en cours a lieu sous forme de trois rendez-vous fin 2014 : le 6 novembre avec pour thématique le changement climatique, dans la perspective de préparer la Conférence Paris Climat 2015 - COP 21 ; les deux autres les 27 et 28 novembre, traitent respectivement des transports et de la mobilité durable, et de la santé environnementale<sup>47</sup>.

### 3. Commissions administratives à caractère consultatif

Identifier la totalité des organismes consultatifs créés dans le domaine de l'environnement relève du parcours du combattant. Il n'en existe aucune liste précise et fiable. Le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 les a définis comme étant « toutes les commissions ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision même si elles disposent d'autres attributions », en précisant que cela ne concerne ni les commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'État, ni les instances d'étude ou d'expertise, ni les organes créés au sein des établissements publics administratifs de l'État ou des services à compétence nationale pour assister leurs autorités compétentes dans l'exercice de leurs missions. Le même décret a prévu que leur création, par décret, est précédée de la réalisation d'une étude permettant de vérifier que la mission qui leur est impartie répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante. Il a posé plusieurs principes, dont celui d'une durée limitée, renouvelable, de ces organismes (art. 2) : « Sauf lorsque son

*existence est prévue par la loi, (...) une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans ». Il fixe enfin des règles de fonctionnement communes à tous les organismes consultatifs concernés. Le décret n° 2009-620 du 6 juin 2009 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire avait fixé la liste d'un grand nombre de commissions dont l'existence avait été prorogée de cinq ans pour permettre la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.*

**Le décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 modifie le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 :**

- pour étendre aux commissions administratives qui ont à la fois des compétences consultatives et des compétences décisionnelles les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement qui s'appliquent à défaut de texte contraire ;
- pour permettre aux commissions qui sont consultées sur un projet de texte législatif ou réglementaire, lorsque l'urgence ou les contraintes matérielles pesant sur l'organisation des réunions de la commission le justifient, de délibérer par la voie d'un échange de courriers électroniques ; cette possibilité est subordonnée à l'absence d'opposition d'un quart des membres de la commission, à la nécessité que la moitié des membres ait exprimé leur avis et à ce que les observations de chacun soient portées à la connaissance de tous de manière à assurer le caractère collégial de la délibération. Ce décret supprime soixante-quatre commissions administratives à caractère consultatif.

**Le décret n° 2014-589 du 6 juin 2014** relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie en réduit le nombre, procédant dans un premier temps à la suppression du quart d'entre elles. Les commissions maintenues ne sont renouvelées que pour une année, afin que la nécessité de ce maintien puisse être rapidement réexaminée. Les commissions dont la liste est fixée par l'annexe au décret de 2014 devront être, avant le 8 juin 2015, soit constituées selon les nouvelles normes et donc par décret, soit supprimées. ■

45. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Deuxieme-feuille-de-route-pour-la.html>

46. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-lettres-de-cadrage,37574.html>

47. <http://www.cgpme.fr/environnement/voir/1666/conference-environnementale-2014>