

Rubrique de jurisprudence constitutionnelle

Auteur : Par **Malik Memlouk** Avocat Associé SCP Boivin et associés

(Sept. 2012 – Janv. 2013)

La jurisprudence impliquant des dispositions constitutionnelles est, durant ces derniers mois, encore restée très largement marquée par la question de la violation du principe de participation et d'information du public (**I.**).

Quelques décisions mettant en cause d'autres principes méritent également d'être examinées (**II.**).

I. – LE PRINCIPE DE PARTICIPATION ET D'INFORMATION DU PUBLIC Dans la foulée de la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, Association France Nature Environnement commentée dans une précédente chronique(1), plusieurs dispositions du Code de l'environnement ont, à nouveau, été censurées par le Conseil constitutionnel pour violation du principe de participation du public (**A.**).

Tant le législateur que le Conseil d'État ont été amenés à tirer les conséquences de ces invalidations à répétition (**B.**).

A. – Les suites de la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 Par deux décisions du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions du Code de l'environnement pour violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement (Cons. const. n° 2012-282 QPC, 23 nov. 2012, Association France Nature Environnement ; Cons. const. n° 2012-283 QPC, 23 nov. 2012, M. Antoine de M.).

Dans sa décision n° 2012-282 QPC, le Conseil constitutionnel a estimé que l'article L. 120-1 du Code de l'environnement dans sa version antérieure à la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012(2), qui avait justement pour objet d'assurer la mise en œuvre du principe de participation prévu par l'article 7 de la Charte, était contraire à cette dernière disposition.

Précisément, l'Association France Nature Environnement ainsi que l'Association Agir pour les Paysages, qui contestaient devant le Conseil d'État la légalité du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, mettaient en cause la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 120-1, des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, de l'article L. 581-14-2 ainsi que du premier alinéa de l'article L. 581-18 du Code de l'environnement. Elles dénonçaient, en particulier, une violation de l'article 7 de la Charte par les dispositions de l'article L. 120-1 et par celles des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9. Ainsi, l'article L. 120-1(3), introduit par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et applicable en l'absence de procédure spécifique aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, prévoyait deux modalités de participation du public :

- soit les projets de décisions faisaient l'objet d'une publication préalable par voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations. Dans ce cadre, les projets, accompagnés d'une note de présentation, étaient rendus accessibles au public pendant une durée minimale de quinze jours francs et le public était informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur les projets pouvaient être reçues. Les projets ne pouvaient être définitivement adoptés avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date ;
- soit les projets de décisions faisaient l'objet d'une publication avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause et dont la consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement. La publication des projets était accompagnée d'une note de présentation et ceux-ci ne pouvaient être définitivement adoptés avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de la date de leur publication.

Les associations requérantes faisaient notamment grief à l'article L. 120-1 de ne concerner que les seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Elles contestaient également le délai prévu par ce texte pour le recueil et la prise en compte des observations du public.

En réponse à ces critiques, le Conseil constitutionnel constate qu'en limitant le champ d'application de l'article L. 120-1 aux décisions ayant un effet direct et significatif sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne présentent pas un caractère contraire à l'article 7 de la Charte.

À cet égard, il convient de rappeler que cette dernière disposition prévoit que le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement s'exerce dans les conditions et les limites définies par la loi.

En revanche, le Conseil constitutionnel relève que le champ d'application de l'article L. 120-1 se limite aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics et qu'aucune autre disposition législative générale ne met en œuvre le principe de participation pour les décisions non réglementaires. Il en déduit donc une violation l'article 7 de la Charte.

Ce faisant le Conseil constitutionnel ne fait que confirmer les doutes concernant la constitutionnalité de l'article L. 120-1.

À cet égard, et ainsi que nous l'avons rappelé dans notre dernière chronique(4), même si le Conseil constitutionnel ne s'était jamais prononcé expressément sur cette disposition, le commentaire de la décision 2012-262 QPC (Cons. const. n° 2012-262 QPC, 13 juill. 2012, Association France Nature Environnement) publié sur le site du Conseil constitutionnel(5) faisait ressortir que la disposition déclarée contraire à la Constitution comportait des dispositions, à certains égards, analogues à certaines modalités de participation du public prévues par l'article L. 120-1. De ce point de vue, la censure présente donc un caractère logique.

L'article L. 581-9 concerne, quant à lui, les dispositifs publicitaires à l'intérieur des agglomérations. Précisément, le deuxième alinéa de ce texte précise que peuvent être autorisés par arrêté municipal, au cas par cas, les emplacements de bâches comportant de la publicité et, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires.

Le troisième alinéa de cet article subordonne, de son côté, à une autorisation préalable l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence. L'autorisation est délivrée soit par le maire, soit par le préfet selon qu'un règlement local de publicité a ou non été adopté.

Les associations requérantes reprochaient à ces dispositions de ne prévoir aucun mécanisme de participation du public préalablement à la délivrance des autorisations.

En ce qui concerne les décisions relatives aux emplacements de bâches et aux dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles, le Conseil constitutionnel rejette le grief soulevé par les associations requérantes. Il estime, en effet, qu'elles n'entrent pas dans le champ de l'article 7 de la Charte car elles n'entraînent pas d'incidence sur l'environnement.

À cet égard, le commentaire de la décision publié sur le site du Conseil constitutionnel(6) indique que « *Si les bâches et les dispositifs publicitaires, en raison de leur impact visuel, peuvent porter atteinte "à la qualité paysagère du cadre de vie" ou à l'esthétique d'un site, ils n'emportent en eux-mêmes aucune conséquence sur l'environnement selon la définition par extension qu'en donne le Préambule de la Charte (ressources, équilibre et milieu naturels)* ».

En ce qui concerne les décisions relatives aux dispositifs de publicité lumineuse, le Conseil constitutionnel considère que le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte en estimant que chaque décision individuelle d'autorisation de ces dispositifs n'a pas, en elle-même, d'incidence significative sur l'environnement et n'implique pas la participation du public.

Sur ce point, le commentaire susmentionné précise que les prescriptions auxquelles sont soumis les dispositifs de publicité lumineuse sont fixées par un décret qui a lui-même fait l'objet d'une procédure permettant la participation du public à son élaboration. En effet, le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 précité a été précédé de la procédure prévue par l'article L. 120-1 susvisé.

En définitive, la lecture combinée de la décision commentée et de la décision n° 2012-269 du 27 juillet 2012 (Cons. const. n° 2012-269 QPC, 27 juill. 2012, Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres) conduit à considérer que le critère dirimant permettant de déterminer si une décision doit être soumise à une procédure de participation du public n'est pas son caractère individuel ou réglementaire mais son incidence concrète sur l'environnement.

Pour être tout à fait complet, il convient d'observer que les associations requérantes invoquaient également la violation des articles 1^{er} (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé) et 3 (obligation générale de prévention des atteintes à l'environnement) de la Charte de l'environnement(7).

Précisément, elles considéraient que les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 précité, que l'article L. 581-14-2(8) ainsi que le premier alinéa de l'article L. 581-18(9) du Code de l'environnement méconnaissaient ces deux dernières dispositions constitutionnelles.

Le Conseil constitutionnel rejette ces griefs.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article L. 581-9 et l'article L. 581-14-2 du Code de l'environnement, le Conseil constitutionnel considère que le moyen est inopérant car ces deux dispositions qui visent les décisions autorisant l'installation de dispositifs publicitaires non lumineux(10) et la répartition des compétences entre le maire et le préfet au titre de la police de la publicité n'entrent pas le champ d'application de la Charte de l'environnement.

En ce qui concerne le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du Code de l'environnement, le Conseil constitutionnel constate qu'en instaurant un régime d'autorisation préalable permettant la protection de l'environnement, le législateur n'a pas méconnu les articles 1^{er} et 3 de la Charte.

Enfin s'agissant de l'article L. 581-18 dudit Code, le Conseil constitutionnel estime que le décret visé par ce texte a pour objet de fixer des prescriptions permettant de prévenir les nuisances lumineuses et qu'en conséquence, elles traduisent la volonté du législateur de respecter les dispositions des articles 1^{er} et 3 de la Charte.

La solution ainsi retenue par le Conseil constitutionnel n'est guère surprenante au regard de sa jurisprudence sur ces deux dispositions.

En effet, même s'il a admis l'invocabilité de ces dispositions (Cons. const. n° 2011-116 QPC, 8 avr. 2011, Michel Z. et autre), il n'a jamais reconnu à l'article 1^{er} le caractère d'un droit subjectif autonome invocable en tant que tel. Quant à l'article 3, la marge de manœuvre laissée au législateur pour définir l'obligation de prévention implique un contrôle limité de la part du Conseil constitutionnel.

Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a invalidé les dispositions des articles L. 341-3 et L. 341-13 du Code de l'environnement dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement pour le premier et de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre pour le second.

Précisément, un particulier avait formé un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif de Versailles tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'écologie(11) rejetant sa demande de déclassement partiel du parc de Saint-Vrain et du décret du 18 juillet 2003 portant classement du site. Dans ce cadre, le requérant avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité concernant plusieurs articles du Code de l'environnement relatifs à la procédure de classement de sites. Dans la mesure où le Conseil d'État ne s'était pas prononcé dans le délai de trois mois suivant sa saisine, la question a été directement transmise au Conseil constitutionnel(12).

Précisément, étaient contestées les dispositions des articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13 du Code de l'environnement au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et, enfin, des articles 6 et 7 de la Charte de l'environnement.

Seule la violation de l'article 7 précité par les articles L. 341-3 et L. 341-13 du Code de l'environnement a été retenue par le Conseil constitutionnel.

Ainsi l'article L. 341-3 du Code de l'environnement prévoyait : « *Lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que celles énumérées aux articles L. 341-4 et L. 341-5 fait l'objet d'un projet de classement, les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'État* ».

Quant à l'article L. 341-13 dudit Code, il disposait : « *Le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis des commissions départementale ou supérieure, par décret en Conseil d'État. Le déclassement est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de*

la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement. Le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'Etat, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article L. 341-6 ».

Le Conseil constitutionnel considère qu'aucune des deux dispositions contestées, ni aucune autre disposition législative n'assure la mise en œuvre du principe de participation du public alors qu'elles concernent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

En effet, l'article L. 341-3 se contentait de se référer à une simple consultation des seules personnes intéressées par la décision de classement. L'article 341-13 ne prévoyait, de son côté, aucune procédure de participation.

Par ailleurs, l'article L. 120-1 du Code de l'environnement n'était pas susceptible de s'appliquer puisque les décisions prises en application des dispositions contestées ne sont pas des décisions réglementaires.

Le juge fait ainsi application de sa jurisprudence traditionnelle en la matière en censurant l'incompétence négative du législateur.

Il importe toutefois d'observer que la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par cette décision concerne des dispositions antérieurement adoptées à l'entrée en vigueur de la Charte.

Or, dans sa décision 2010-28 QPC, le Conseil constitutionnel a considéré : « que, si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 » (Cons. const. n° 2010-28 QPC, 17 sept. 2010, Association Sportive Football Club de Metz).

En l'espèce, la décision ne transpose pas cette solution pour l'article 7 de la Charte. Ainsi qu'il ressort du commentaire publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel : « Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte était utilement invocable à l'encontre des dispositions contestées en l'espèce. Ce grief présente en effet une spécificité par rapport au grief tiré de la méconnaissance de l'incompétence négative du législateur fondé sur l'article 34 de la Constitution. Contrairement à ce dernier qui pose essentiellement des règles d'attribution de compétences, l'article 7 consacre également des droits constitutionnellement garantis »(13).

Pour être tout à fait complet, trois séries d'observations complémentaires peuvent être formulées.

D'une part, il convient de relever que, s'agissant de la violation de l'article 6 de la Charte qui consacre le principe de promotion du développement durable, le Conseil constitutionnel estime que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté dont les particuliers pourraient se prévaloir.

En d'autres termes, l'article 6 pose un simple objectif à destination des pouvoirs publics et non un droit constitutionnellement garanti au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Cette question n'avait jusqu'alors pas été tranchée par le Conseil constitutionnel.

D'autre part, l'article L. 341-3 dans sa version issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement prévoit désormais que le projet de classement est soumis à enquête publique. Sa constitutionnalité ne devrait donc plus pouvoir être mise en cause. En revanche, l'article L. 341-13 n'a pas substantiellement évolué en ce qui concerne cette question de la participation du public.

Enfin, le Conseil constitutionnel fait application des pouvoirs de modulation des effets de ses décisions qui lui sont offerts par l'article 62 de la Constitution, en reportant au 1^{er} septembre 2013, les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Une telle solution a également été mise en œuvre dans le cadre de la décision 2012-282 QPC ci-dessus examinée.

Ainsi, les décisions commentées s'inscrivent dans une jurisprudence désormais bien établie du Conseil constitutionnel, invitant le législateur à mettre en œuvre le principe de participation du public et différant dans le temps les effets de ses décisions afin de lui permettre d'adapter les textes. Selon le Professeur François-Xavier Fort, « l'interprétation constructive du Conseil semble inspirée des exigences de la Convention d'Aarhus, forçant de facto le législateur à aller plus loin dans l'effectivité de la reconnaissance du droit à la participation et ses multiples implications »(14).

B.- Les conséquences de la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 En premier lieu, les nouvelles dispositions de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement adoptées pour tirer les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel concernant la violation du principe de participation du public méritent d'être examinées (1).

En second lieu, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité intervenue la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 (2).

1) La modification de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement Tirant les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 7 de la Charte, le législateur a, dans sa loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 précitée, élargit le champ d'application de l'article L. 120-1 et, de surcroît, revu profondément les modalités de participation du public.

Ainsi et en ce qui concerne son champ d'application, le nouveau texte ne vise plus seulement les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics mais toutes les décisions autres qu'individuelles. En d'autres termes, sont désormais concernées les décisions dites d'espèce.

En ce qui concerne les décisions individuelles, l'article 12 de la loi n° 2012-1460 autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, avant le 1^{er} septembre 2013 : les dispositions fixant « les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles prévues au I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ».

À cet égard, il convient de rappeler que si les déclarations d'inconstitutionnalité visant les décisions réglementaires ayant une incidence sur l'environnement prenaient effet au 1^{er} janvier 2013, celle visant les décisions à caractère individuel prendra effet à partir du 1^{er} septembre 2013 (Cons. const. n° 2012-269 QPC, 27 juill. 2012, Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres). Le législateur a donc décidé de profiter pleinement du délai qui lui a été octroyé par le Conseil constitutionnel pour se mettre en conformité avec la Charte.

Par ailleurs dérogeant au principe selon lequel le nouveau dispositif ne s'applique pas aux décisions individuelles, l'article L. 120-3 du Code de l'environnement prévoit : « Le respect de la procédure prévue par le présent chapitre conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier ».

Cette disposition résulte d'un amendement introduit par le Sénat et visant à garantir que d'éventuels nouveaux permis de recherches minières, délivrés notamment pour la prospection en matière de gaz de schiste, soient accordés après la participation du public.

Par ailleurs, sont désormais concernées par le mécanisme de participation toutes les décisions ayant incidence sur l'environnement et non plus seulement les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement.

Si l'on pressent que cette dernière modification vise à élargir le champ d'application du texte alors même que, dans sa décision n° 2012-282 QPC précitée, le

Conseil constitutionnel a considéré qu'en visant les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement le législateur n'avait pas méconnu l'article 7 de la Charte, il est difficile de mesurer la portée de cette modification.

Lors de la présentation du projet de loi devant le Sénat, la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a déclaré qu'elle souhaitait que la jurisprudence développe le concept d'effet « *suffisamment caractérisé sur l'environnement* ».

Les modalités de la participation du principe de participation du public ont été également été profondément revues par le nouveau texte.

Ainsi, le projet de décision accompagné d'une note de présentation doit être mis à la disposition du public par voie électronique et, sur demande, sur support papier dans les préfectures et sous-préfectures.

Les observations du public sont transmises par voie électronique ou postale et doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne doit pas être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition du projet.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.

Il convient donc d'observer que les délais de transmission et de prise en compte des observations ont été allongés. Même si le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur cette question, certaines associations de défense de l'environnement se plaignaient, en effet, de manière récurrente, de la trop grande brièveté de ces délais lors de la contestation de l'article L. 120-1 dans sa rédaction antérieure.

Par ailleurs, la synthèse des observations du public précisant celles de ces observations dont il a été tenu compte ainsi que les motifs de la décision doivent être rendus publics par voie électronique au plus tard à la date de la publication de la décision et ce pendant une durée minimale de trois mois.

Enfin, l'article 3 instaure, pour une période de dix-huit mois, une procédure expérimentale de participation pour certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels. Dans le cadre de cette procédure, les observations du public formulées par voie électronique sont rendues accessibles par voie électronique au fur et à mesure de leur réception.

En outre, la rédaction de la synthèse est confiée à une personnalité qualifiée, désignée par la Commission nationale du débat public. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités pratiques de cette procédure.

Pour être tout à fait complet, il convient d'observer que les restrictions à la participation du public liées, d'une part, à l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public et, d'autre part, à la protection des intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4 du Code de l'environnement déjà prévue par l'ancienne version du texte, ont été maintenues.

À peine adopté, ce nouveau mécanisme de consultation suscite déjà les critiques⁽¹⁵⁾. Tout d'abord, la distinction entre décisions individuelles et les décisions autres qu'individuelles serait susceptible de soulever, en pratique, de nombreuses difficultés contentieuses. Ensuite, l'objectif de prise en compte dans la décision finale des observations du public résultant notamment de la convention d'Aarhus ne serait pas satisfait par les nouvelles dispositions adoptées. Enfin, certains ont regretté que les lois sur l'environnement ne soient pas concernées par le nouveau dispositif.

2) Les conséquences contentieuses de la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 Dans son arrêt du 14 novembre 2012, le Conseil d'État a été conduit à tirer les conséquences contentieuses de la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 par laquelle le Conseil Constitutionnel a déclaré inconstitutionnels le second alinéa de l'article L. 511-2 du Code de l'environnement et le paragraphe III de son article L. 512-7 tout en repoussant les effets de cette déclaration au 1^{er} janvier 2013 (CE, 14 nov. 2012, n° 340539, *Association France Nature Environnement, Voir aussi Brunet Lecomte H., BDEI n° 44/2013 n° 1535*).

Se posait donc la question de l'effet différé de la déclaration d'inconstitutionnalité sur le contentieux au fond engagé devant le Conseil d'État par l'Association France Nature Environnement à l'encontre du décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement.

En d'autres termes, et dès lors qu'une déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité, il convenait de déterminer si cette déclaration devait entraîner l'annulation de la disposition attaquée ou bien si, dans la mesure où la disposition législative n'avait fait l'objet que d'une abrogation différée, il fallait la considérer comme étant régulièrement en vigueur au moment de l'adoption du décret attaqué.

Le Conseil d'État opte clairement pour la seconde solution et refuse de faire droit à la demande d'annulation du décret de nomenclature attaqué pour violation de l'article 7 de la Charte. À vrai dire, cette solution n'est guère surprenante et tire pleinement les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Choisir la voie de l'annulation aurait, en effet, directement contrevenu à la volonté de ce dernier de ne pas donner un effet immédiat à sa déclaration d'inconstitutionnalité. Elle est également logique au regard des règles du contentieux de l'excès de pouvoir.

Certains auteurs constatent d'ailleurs qu'elle repose sur de solides justifications juridiques et pratiques et la rapprochent, dans ses effets, de la théorie de la loi-écran⁽¹⁶⁾. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue du requérant, qui avait réussi à faire constater le caractère non constitutionnel des dispositions qu'il critiquait, une telle solution présentera vraisemblablement un caractère particulièrement frustrant.

II.– **LES AUTRES DÉCISIONS** Indépendamment de la question du principe de participation, deux autres décisions rendues durant la période considérée sont susceptibles de mériter une attention particulière moins pour les principes constitutionnels dont elles font application que pour la nature de la disposition contestée ou la portée contentieuse de la solution adoptée.

Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 (Loi de Finances pour 2013) abondamment commentée pour sa censure de la taxe à 75 % sur les revenus supérieurs à un million d'euros, le Conseil constitutionnel a également invalidé l'article 104 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 relatif aux travaux dans les zones pour lesquelles un plan de prévention des risques technologiques est approuvé.

Précisément, cette disposition insérait un nouveau paragraphe I bis dans l'article L. 515-19 du Code de l'environnement qui définissait les conditions dans lesquelles, dans les zones pour lesquelles un plan de prévention des risques technologiques est approuvé, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales ou leurs groupements participent au financement des travaux prescrits aux personnes physiques propriétaires d'habitation et aménageait, en conséquence, le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A du Code général des impôts pour ces travaux.

L'article 104 a toutefois été censuré au motif qu'il était étranger au domaine de la loi de finances. Il s'agit là de l'application d'une jurisprudence classique du Conseil constitutionnel sur les cavaliers budgétaires qui n'appelle aucun commentaire particulier. En revanche, la portée de la disposition censurée par le Conseil constitutionnel mérite d'être rappelée.

Précisément, le plan de prévention des risques technologiques peut prescrire des travaux de protection de la population qui doivent être réalisés par les propriétaires, exploitants et utilisateurs des biens existants. Le montant de ces travaux ne peut toutefois pas excéder 10 % de la valeur des biens exposés.

Contrairement aux mesures foncières (expropriation, délaissement, préemption), de tels travaux n'entrent pas dans le champ des conventions tripartites qui permettent un financement conjointement assuré par l'exploitant à l'origine du risque, l'État et les collectivités territoriales.

Les personnes tenues de réaliser les travaux pouvaient seulement bénéficier d'un crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A du Code général des impôts initialement fixé à 30 % du montant des travaux et porté à 40 % par l'article 7-II de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 précitée.

En pratique, il apparaît que ce mécanisme est considéré comme très insuffisant par les propriétaires concernés qui estiment d'autant moins acceptable d'avoir à assumer le coût des travaux prescrits qu'ils ne sont nullement à l'origine de ceux-ci. En outre, les riverains des installations entrant dans le champ d'application des plans de prévention des risques technologiques sont le plus souvent des foyers modestes pour lesquels le crédit d'impôt s'avère un instrument bien insuffisant pour compenser le coût des travaux prescrits.

Dans ce contexte, certaines organisations professionnelles (Union des industries chimiques (UIC), Union française des industries pétrolières (UFIP) avec le soutien du MEDEF, d'une part, et l'association AMARIS (Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs), avec le soutien de l'Association des Maires de France, d'autre part, ont signé, le 21 mars 2012, un document de recommandations à destination des entreprises adhérentes et des collectivités concernées par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.

Dans ce document, l'AMARIS, l'UFIP et l'UIC invitent les entreprises concernées par les PPRT et les collectivités territoriales percevant, de la part de ces entreprises, la contribution économique territoriale à participer au financement des travaux de protection à hauteur de 25 % pour l'entreprise à l'origine du risque et de 25 % pour la collectivité percevant la contribution économique territoriale.

L'article 104-I de la loi de finances visait donc à rendre obligatoire le dispositif ainsi prévu. Le II de cette même disposition permettait de neutraliser, dans le calcul du crédit d'impôt, les participations versées par les exploitants et les collectivités.

Au total et avec l'augmentation du crédit d'impôt à 40 % adoptée de l'article 7-II de la loi de finances, c'est donc 90 % des travaux supportés par les riverains qui devaient être pris en charge.

Ces modifications paraissent ainsi de nature à rendre socialement plus acceptable la prescription de travaux de protection par les plans de prévention des risques technologiques et il est vraisemblable qu'elles seront rapidement reprises dans un nouveau texte de loi.

Dans une décision du 30 janvier 2013, le Conseil d'État a rejeté une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre l'article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, dans sa rédaction issue du 12 juillet 2010, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité concernant les zones de développement de l'éolien terrestre définies par le préfet (CE, 30 janv. 2013, n° 363673, *Association Préservons notre cadre de vie et autres*).

Précisément, les requérants contestaient un arrêté du 30 août 2010 du préfet d'Ille-et-Vilaine autorisant la création d'une zone de développement de l'éolien sur le territoire de la commune de Chanteloup ainsi que le rejet implicite de leur recours gracieux à l'encontre de cet arrêté et, dans ce contexte, mettaient en cause la constitutionnalité de l'article 10-1 susmentionné.

Le Conseil d'État rejette cette question au motif que la disposition en cause a déjà été examinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 (Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique). En effet, dans la décision en cause, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions de l'article 10-1 n'étaient pas contraire aux dispositions des articles 34, 72 et 72-II de la Constitution, ni au principe d'égalité.

Cette solution est sans surprise et l'on peut se demander quelles ont été les raisons qui ont poussé le Tribunal administratif de Rennes à transmettre la question prioritaire de constitutionnalité dont il était saisi au Conseil d'État.

En effet, l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* dispose que la juridiction saisie transmet au Conseil d'État ou à la Cour de cassation la question posée notamment si la disposition en cause n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

À cet égard, le Conseil d'État retient une interprétation très stricte de cette disposition et considère que l'existence d'une déclaration préalable de conformité s'apprécie indépendamment même du motif de cette déclaration.

Ainsi, dans un arrêt du 19 mai 2010, le Conseil d'État a rappelé que, dans la mesure où une disposition contestée a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel n'est pas nécessaire, nonobstant le fait que celui-ci n'a pas expressément examiné, dans la décision en cause, l'article litigieux au regard du moyen d'inconstitutionnalité soulevé dans la question prioritaire de constitutionnalité (CE, 19 mai 2010, n° 330310, *Commune de Buc*).

Depuis lors, le Conseil d'État a constamment réaffirmé cette solution. Ainsi, il s'est refusé à renvoyer au Conseil constitutionnel l'obligation faite aux communes de disposer de 20 % de logements sociaux critiquée au regard des principes de sécurité juridique et de séparation des pouvoirs, puisque cette obligation avait déjà été validée par une décision du Conseil constitutionnel laquelle ne s'était toutefois prononcée que sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques et le principe de libre administration des collectivités territoriales (CE, 23 juill. 2010, n° 339882, *Commune de Juvignac*).

À cet égard, la doctrine rappelle : « *On doit également noter, ce qui est peut-être le plus important, que l'existence d'un précédent s'apprécie en fonction d'une déclaration générale de conformité de la disposition contestée à la Constitution, et non au seul regard de la même norme constitutionnelle que celle invoquée par le requérant. Le Conseil d'État a ainsi logiquement confirmé qu'il n'était pas nécessaire que le juge constitutionnel ait préalablement statué sur la même question : il suffit qu'il ait expressément reconnu que la disposition contestée était conforme à la Constitution, quel que soit le motif contrôlé par le juge constitutionnel* (CE, 19 mai 2010, n° 330310, *Commune de Buc*) »(17).

Le seul moyen d'échapper à ce principe consiste à démontrer l'existence d'un changement de circonstance.

Toutefois, si dans la décision commentée, le Conseil d'État observe que les dispositions de l'article 10-1 ont été modifiées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, il relève néanmoins qu'il s'agissait de modifications mineures non susceptibles de démontrer l'existence d'un changement de circonstances permettant un réexamen du texte par le Conseil constitutionnel.

Notes (1)

Voir, Memlouk M., BDEI, n° 38/2012, n° 1387.

Retour au texte

(2)

relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

[Retour au texte](#)

(3)

Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 susmentionnée.

[Retour au texte](#)

(4)

Voir, Memlouk M., BDEI, n° 41/2012, n° 1471.

[Retour au texte](#)

(5)

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012262QPCccc_262qpc.pdf

[Retour au texte](#)

(6)

http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012282QPCccc_282qpc.pdf

[Retour au texte](#)

(7)

Indépendamment des dispositions de la Charte de l'environnement, les associations requérantes invoquaient également une violation de la liberté d'entreprendre, de l'article 72 de la Constitution ainsi que de la liberté d'expression. L'ensemble de ces moyens a été rejeté.

[Retour au texte](#)

(8)

Qui prévoit : « *Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune* » (C. env., art. L. 581-14-2).

[Retour au texte](#)

(9)

Qui prévoit : « *Un décret en Conseil d'État fixe les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés. Ce décret fixe également des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin d'économiser l'énergie et de prévenir ou limiter les nuisances lumineuses mentionnées au chapitre III du présent titre* » (C. env., art. L. 581-18).

[Retour au texte](#)

(10)

ainsi qu'on l'a déjà indiqué le Conseil constitutionnel considère que ces décisions n'entraînent pas d'incidence sur l'environnement.

[Retour au texte](#)

(11)

Décision en date du 27 avril 2009.

[Retour au texte](#)

(12)

En application de la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

[Retour au texte](#)

(13)

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012283QPCccc_283qpc.pdf

[Retour au texte](#)

(14)

Fort F.-X., *Le renouvellement des procédures de participation en droit de l'environnement*, Environnement et développement durable, janv. 2013.

[Retour au texte](#)

(15)

Huglo C., *La nouvelle loi sur la participation du public et la démocratie environnementale : entre progressions et interrogations*, Environnement et développement durable, févr. 2013.

[Retour au texte](#)

(16)

Domino X., Bretonneau A., *Miscellanées contentieuses*, AJDA 2012, p. 2373.

[Retour au texte](#)

(17)

Lieber S.-J. et Botteghi D., *Le juge administratif, juge constitutionnel de droit commun ?*, AJDA 2010 p. 1355.

[Retour au texte](#)

