

Commentaire

Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014

Fédération environnement durable et autres

(Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie – Schéma régional éolien)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 mars 2014 par le Conseil d'État (décision n° 374288 du 7 mars 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par plusieurs associations, la Fédération environnement durable, la Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites, l'association Ligue urbaine et rurale, la Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France, l'association de défense de l'environnement et de la région d'Egreville, l'association Vent de colère en Visandre, l'association Vent de force 77 et l'association Vent de vérité. Cette QPC portait sur les articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement, dans leur rédaction actuellement en vigueur, issue des articles 68 et 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Dans sa décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement. En revanche, il a déclaré conformes à la Constitution les articles L. 222-1 et L. 222-3 du même code, ainsi que le surplus de son article L. 222-2.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)

L'article 2, alinéa 2, de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique prévoit que « *la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France. En conséquence, l'État élabore un "plan climat", actualisé tous les deux ans, présentant l'ensemble des actions nationales mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique* ».

L'article 5 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie avait institué des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA). Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 221-1 à L. 221-3 du code de l'environnement¹. L'article L. 221-1 de ce code prévoyait alors qu'un PRQA, élaboré par chaque président de conseil régional en association avec les services de l'État, fixait « *des orientations permettant, pour respecter les normes de qualité de l'air (...), de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets* ». Il fixait « *également des normes de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient* ». Le projet de plan était mis à la disposition du public pour consultation². Il était également transmis pour avis aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux syndicats mixtes compétents pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, aux communes où il existait un plan de déplacements urbains ou un plan de protection de l'atmosphère, ainsi qu'aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains et aux conseils généraux. Après modifications éventuelles afin de tenir compte des observations du public et des avis des collectivités consultées, il était arrêté par délibération du conseil régional ou, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse sur proposition du président du conseil exécutif et après avis du représentant de l'État³.

Les normes de qualité de l'air étaient fixées, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et l'Organisation mondiale de la santé⁴.

Le paragraphe I de l'article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 », a substitué aux dispositions du code de l'environnement relatives aux PRQA, de nouvelles dispositions relatives aux SRCAE. Ces dispositions, qui font l'objet de la décision commentée, n'avaient jamais été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Les SRCAE ont un objet plus étendu que les PRQA dans la mesure où ils concernent l'énergie et le climat. Ils « *ont vocation à intégrer dans un seul document les thématiques de la réduction des émissions de gaz à effet de serre,*

¹ Le 4° du paragraphe I de l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a ratifié l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement compte tenu des modifications prévues aux paragraphes III et IV.

² Ancien art. L. 222-2, alinéa 2, du code de l'environnement.

³ *Ibid.*

⁴ Ancien article L. 221-1, I, du code de l'environnement.

de l'adaptation aux effets des changements climatiques, de la lutte contre la pollution atmosphérique et de l'amélioration de la qualité de l'air »⁵.

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, prévoit que le projet de SRCAE est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements. Le paragraphe III du même article prévoit qu'« *en Corse, le projet de schéma est élaboré par le président du conseil exécutif* » et que « *les services de l'État sont associés à son élaboration* ».

Les objectifs du schéma sont triples :

– définir les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, conformément à l'engagement pris par la France, de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, et conformément aux engagements pris dans le cadre européen. À ce titre, il définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie ;

– fixer les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Conformément au paragraphe I de l'article L. 221-1 du code de l'environnement, ces normes de qualité de l'air « *sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail⁶, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé* » ;

– fixer par zones géographiques les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat. À ce titre, un schéma régional éolien (SRE) est annexé au SRCAE. Aux termes du paragraphe II de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, le projet de SRCAE « *s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique,*

⁵ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, BOMEDAT, du 25 août 2011, n° 15.

⁶ L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été créée le 1^{er} juillet 2010 par la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) : art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

renouvelable et de récupération, une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement menés à l'échelon de la région et prenant en compte les aspects économiques ainsi que sociaux ».

L'alinéa premier de l'article L. 222-2 prévoyait que le projet de SRCAE était mis à la disposition du public pendant une durée minimale d'un mois, avant d'être soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional, puis arrêté par le préfet de région. Cet article précisait que la mise à disposition du public devait se réaliser *« sous des formes, notamment, électroniques, de nature à permettre sa participation »*. Le deuxième alinéa du même article prévoit une procédure d'adoption particulière pour la Corse : le schéma est adopté par délibération de l'Assemblée de Corse sur proposition du président du conseil exécutif et après avis du représentant de l'État.

Le troisième alinéa de ce même article permet aux régions d'intégrer au SRCAE le plan climat-énergie territorial. Ce plan est adopté pour le 31 décembre 2012 par *« les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (...), les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012 »*⁷. Il définit : *« 1° Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ;*

« 2° Le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat ;

*« 3° Un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats »*⁸.

Le quatrième alinéa de l'article L. 222-2 prévoit que le schéma fait l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans, et peut être révisé à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional, ou, en Corse, à l'initiative du président du conseil exécutif, en fonction des résultats obtenus dans l'atteinte des objectifs fixés et, en particulier, du respect des normes de qualité de l'air.

⁷ Art. L. 229-26, I, du code de l'environnement.

⁸ Art. L. 229-26, II, du code de l'environnement.

L'article L. 222-3 accorde à chaque région un délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle 2 », pour se doter d'un SRCAE. Au 1^{er} décembre 2013, 21 régions avaient adopté leur SRCAE⁹. Le deuxième alinéa de l'article L. 222-3 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions législatives relatives aux SRCAE. La réglementation applicable aux SRCAE, issue du décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie est codifiée aux articles R. 222-1 à R. 222-7 du code de l'environnement.

L'article R. 222-1 de ce code précise les documents que comprend le SRCAE. Il s'agit :

– d'un rapport qui « *présente et analyse, dans la région, et en tant que de besoin dans des parties de son territoire, la situation et les politiques dans les domaines du climat, de l'air et de l'énergie et les perspectives de leur évolution aux horizons 2020 et 2050* »¹⁰ ;

– d'un document d'orientations assorti de documents cartographiques indicatifs qui, « *sur la base de ce rapport, (...) définit, compte tenu des objectifs nationaux résultant des engagements internationaux de la France, des directives et décisions de l'Union européenne ainsi que de la législation et de la réglementation nationales, en les assortissant d'indicateurs et en s'assurant de leur cohérence* »¹¹ ;

– « *de documents graphiques ainsi que de documents cartographiques dont la valeur est indicative* »¹² ;

– d'un « *volet annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, intitulé "schéma régional éolien", (qui) identifie les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne compte tenu d'une part du potentiel éolien et d'autre part des servitudes, des règles de protection des espaces naturels ainsi que du patrimoine naturel et culturel, des ensembles paysagers, des contraintes techniques et des orientations régionales* »¹³. Ce SRE « *établit la liste des communes dans lesquelles sont situées ces zones. Les territoires de ces communes constituent les délimitations territoriales du schéma régional éolien (...). Il peut comporter des documents cartographiques, dont la valeur est indicative (...)* ».

⁹ Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche Comté, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie, Ile-de-France, Limousin, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Martinique, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charente, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹⁰ Alinéa 1^{er} du paragraphe I de l'article R. 222-2 du code de l'environnement.

¹¹ Alinéa 1^{er} du paragraphe II de l'article R. 222-2 du code de l'environnement.

¹² Alinéa 1^{er} du paragraphe III de l'article R. 222-2 du code de l'environnement.

¹³ Alinéa 1^{er} du paragraphe IV de l'article R. 222-2 du code de l'environnement.

Le SRCAE, qui fixe donc un cadre d'orientation des politiques publiques, se présente comme « *un document stratégique* »¹⁴. La doctrine a pu relever qu' « *élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional (...), ce document, bien que devant être obligatoirement adopté, a une portée juridique réduite* »¹⁵. En effet, ces schémas constituent des « *outils de planification (qui) souffrent (...) souvent d'un manque d'effectivité juridique, d'une relative inopposabilité face aux décisions administratives contraires* »¹⁶.

Toutefois, il existe une triple obligation de compatibilité :

– Le paragraphe I de l'article L. 222-4 du code de l'environnement prévoit que « *le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie* ». « *Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique* »¹⁷. Il s'agit, par exemple, des prescriptions ayant pour objet de limiter pour chacun des polluants les concentrations des polluants dans les gaz de combustion des installations fixes de combustion¹⁸.

– Les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec le SRCAE¹⁹. Or, les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement, les actes relatifs à la gestion du domaine public routier ainsi que les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont rendus compatibles avec le plan de déplacements urbains²⁰.

– Le plan climat-énergie territorial des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui définit notamment « *le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la*

¹⁴ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, *Fiche n° 1 : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie*, février 2011.

¹⁵ Jean-Philippe Brouant, « Énergie et climat : un certain manque de souffle ... », *AJDA*, 2010, p. 1802.

¹⁶ Nicolas Gardères, « Grenelle 2 : les dispositions relatives au climat », *Environnement*, n° 10, octobre 2010, étude 21.

¹⁷ Art. L. 222-6, alinéa 1^{er}, du code de l'environnement.

¹⁸ Art. R. 222-33, 1^o, du code de l'environnement.

¹⁹ Art. L. 1214-7, alinéa 1^{er}, du code des transports : « *Le plan de déplacements urbains est compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement prévus aux titres I^{er} et II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, avec le plan régional pour la qualité de l'air prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement et, à compter de son adoption, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement* ».

²⁰ Art. L. 1214-5 et L. 1414-6 du code des transports.

production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat »²¹, doit être compatible avec le SRCAE²². Or, le plan climat-énergie territorial, compatible avec le SRCAE, doit être pris en compte par les documents d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale²³ (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU). En particulier, « les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains sont compatibles avec les dispositions (...) du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie »²⁴.

En outre, le juge administratif a pu prendre en compte les dispositions du SRCAE dans le cadre du contentieux des permis de construire des parcs éoliens, ainsi que cela ressort aussi bien d'arrêts de différentes cours administratives d'appel²⁵ que de décisions du Conseil d'État²⁶.

Par ailleurs, le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de « certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement » a modifié l'article R. 122-17 du code de l'environnement et classé le SRCAE parmi les plans ayant une « incidence notable sur l'environnement ».

2. – Le schéma régional éolien (SRE)

Le schéma régional éolien (SRE), est un « volet » du SRCAE auquel il est annexé. Il définit, en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat, les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne. Comme le précise l'instruction du Gouvernement en date du 29 juillet 2011 ce « dispositif s'applique indistinctement à tout type d'éolien »²⁷ et les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne doivent représenter « une surface significative dans la région, permettant d'atteindre, de façon réaliste, les objectifs du Grenelle de l'environnement. Ces zones devront être suffisamment vastes pour permettre une levée progressive des risques environnementaux lors des démarches de création de zones de développement de l'éolien (ZDE), puis d'autorisation des projets. Elles devront regrouper à la fois des parties du territoire identifiées comme particulièrement propices au développement de

²¹ Art. L. 229-26, II, 2°, du code de l'environnement.

²² Art. L. 229-26, VI, du code de l'environnement.

²³ Art. L. 111-1-1, II, 1°, du code de l'urbanisme.

²⁴ Arr. L. 123-1-9, alinéa 3, du code de l'urbanisme.

²⁵ CAA Marseille, 14 avril 2011, n° 09MA01877 ; CAA Nantes, 14 février 2014, n° 12NT01644

²⁶ CE, 30 janvier 2013, n° 355870.

²⁷ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, précité.

l'éolien en raison de faibles contraintes techniques, environnementales et paysagères, et des parties du territoire où ce développement peut être envisagé sous réserve de la prise en compte des enjeux environnementaux ou de contraintes techniques particulières »²⁸. Au titre de ces contraintes, on peut citer, par exemple, les servitudes liées aux radars militaires ou aux espaces particuliers, aux abords des aéroports civils et militaires.

Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, issus de l'article 90 de la loi « Grenelle 2 », « *les zones de développement de l'éolien terrestre sont définies par le préfet du département en fonction (...) des délimitations territoriales inscrites au schéma régional éolien* ». Ces dispositions ont été abrogées par l'ordonnance du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie²⁹. L'instruction du Gouvernement en date du 29 juillet 2011 précitée indique que désormais « *les zones favorables ne préjugent pas de la création de ZDE ni de l'autorisation des projets et qu'elles ne sont ainsi qu'une étape dans l'ensemble du processus permettant l'implantation d'éoliennes* »³⁰. En ce sens, le sixième alinéa de l'article L.553-1 du code de l'environnement précise que « *l'autorisation d'exploiter (des éoliennes) tient compte des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien* ».

En ce sens, la doctrine a pu relever que « *l'autorisation d'exploiter des parcs éoliens ne pourra (...) être délivrée par le préfet sans tenir compte des schémas régionaux éoliens. Mais la rédaction retenue ("prise en compte") laisse une grande liberté d'appréciation aux préfets lors de la délivrance des autorisations. (...) Ce dispositif s'apparenterait ainsi à une règle de "compatibilité" »*³¹.

Dans sa décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 sur la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes³², le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions qui supprimaient les ZDE. Il a notamment relevé que « *les éoliennes peuvent toujours être implantées hors des zones définies par le schéma régional éolien* » (cons. 35).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³⁰ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

³¹ Céline Cloché-Dubois, Aurore-Emmanuelle Rubio, Christophe Barthélemy, « Le droit de l'énergie face à la complexité », *JCP Entreprise et Affaires*, n° 40, 3 octobre 2013, 1529.

³² Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté du 28 septembre 2012, le préfet de la région d'Île-de-France a approuvé le SRE prévu par les dispositions de la dernière phrase du 3° du paragraphe I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement. Par un arrêté du 14 décembre 2012, il a également approuvé le SRCAE prévu par les mêmes dispositions de l'article L. 222-1.

Huit associations ont saisi le tribunal administratif (TA) de Paris d'une demande tendant à l'annulation de ces arrêtés. À cette occasion, elles ont soulevé une QPC portant sur les articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement. Par une ordonnance du 23 décembre 2013, le TA de Paris a transmis la QPC au Conseil d'État en relevant que le moyen tiré de ce que les dispositions des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement portent « *atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment de ce qu'elles méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement, soulève une question qui n'est pas dépourvue de caractère sérieux* »³³.

Dans sa décision du 7 mars 2014 (n° 374288), le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a retenu que le moyen tiré de ce que les articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement « *méconnaissent le droit de toute personne "de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement", énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement (...), soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

* Selon les associations requérantes, en ne prévoyant pas des modalités suffisantes de participation du public lors de l'élaboration des SRCAE et des SRE, les dispositions des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement méconnaissent le droit de toute personne « *de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». En outre, elles faisaient valoir qu'en ne fixant pas les critères à partir desquels sont délimitées les « *parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne* », le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence ainsi que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. La méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et de cet objectif de valeur constitutionnelle affectait par elle-même, selon les associations requérantes, l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de voir les autorités administratives prévenir les atteintes qui pourraient être portées à cet environnement.

³³ TA Paris, ord., 23 décembre 2013, n° 1304309.

* L'association France nature environnement (FNE), dont la demande d'intervention a été admise par le Conseil constitutionnel, soutenait également que le législateur n'avait pas précisé les conditions de la participation du public à l'élaboration des SRCAE, et, par suite, demandait au Conseil d'abroger les mots « *après avoir été mis pendant une durée minimale d'un mois à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation* » figurant au premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel était saisi de deux griefs d'incompétence négative, l'un fondé sur l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui impose que la loi fixe les conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et l'autre fondé sur l'article 34 de la Constitution qui confie au législateur le soin de fixer les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement ».

Le Conseil constitutionnel considère « *que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »³⁴.

Le second grief d'incompétence négative a été écarté au motif que le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence « *en prévoyant que le schéma régional éolien définit, en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat, les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne, sans fixer les critères de détermination de ces parties du territoire* » (cons. 13). Ce grief a été écarté « *en tout état de cause* », c'est-à-dire sans qu'il soit besoin, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner si l'incompétence négative dénoncée affectait un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

En revanche, le premier grief, tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte, a conduit à une censure partielle des dispositions contestées.

³⁴ Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

A. – La jurisprudence constitutionnelle sur l’article 7 de la Charte de l’environnement

L’article 7 de la Charte de l’environnement dispose : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement* ».

Dans le cadre des QPC, le Conseil a déjà statué à huit reprises sur le principe de participation du public reconnu par l’article 7 de la Charte de l’environnement.

– Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a, d’une part, jugé que les dispositions de l’article 7 de la Charte de l’environnement figuraient au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu’il incombait au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions. D’autre part, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la publication des projets de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées qui n’assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public³⁵.

Selon un raisonnement identique, le Conseil constitutionnel a successivement censuré :

– des dispositions législatives qui prévoyaient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l’objet d’une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012)³⁶ ;

– des dispositions législatives relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu (décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012). Dans cette décision, il a

³⁵ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l’environnement)*, cons. 6, 7 et 8.

³⁶ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l’environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

considéré que le principe de participation du public pouvait s'appliquer à des décisions individuelles et non uniquement à des décisions réglementaires³⁷ ;

– des dispositions législatives qui permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions (décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012)³⁸ ;

– des dispositions législatives relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou de sites (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012)³⁹. En outre, par cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 7 de la Charte était applicable à des dispositions législatives antérieures à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 ;

– des dispositions législatives relatives aux modalités générales de participation du public qui limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires (...) peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* » (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012)⁴⁰.

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement n'étaient pas applicables à des dispositions législatives :

– relatives aux décisions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012)⁴¹ ;

³⁷ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 5 et 6.

³⁸ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 et 7.

³⁹ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 25 à 27.

⁴⁰ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 14 à 18. À la suite de cette décision du Conseil, la loi n° 2012-1460 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 a notamment modifié l'article L. 120-1 du code de l'environnement désormais applicable aux décisions autres qu'individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics. Les décisions visées sont celles « *ayant une incidence sur l'environnement* » et non plus celles ayant « *une incidence directe et significative sur l'environnement* ».

⁴¹ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 19 à 21.

– relatives à l’autorisation préalable à l’installation des dispositifs de publicité lumineuse. Il a en effet considéré que « *si la définition du régime applicable à l’installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l’environnement* », le législateur pouvait considérer que « *chaque décision d’autorisation d’installation de ces enseignes n’avait pas, en elle-même, une incidence significative sur l’environnement* » (même décision n° 2012-282 QPC, cons. 22) ;

– relatives aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie (décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013⁴²). Le Conseil a précisé que sa décision était prise « *en l’état des techniques mises en œuvre* », ce qui renvoie à certains procédés actuels de forage ou de recherche, et « *compte tenu de la nature des substances minérales recherchées* » ;

– ayant pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées (décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013⁴³) ;

– renvoyant à un décret en Conseil d’État l’adoption de normes techniques dans le bâtiment destinées à imposer l’utilisation de bois dans les constructions nouvelles, afin de favoriser une augmentation de la production de bois dont il est attendu une amélioration de la lutte contre la pollution atmosphérique. Le Conseil a en effet jugé que « *l’exigence de telles normes techniques n’est, en elle-même, susceptible de n’avoir qu’une incidence indirecte sur l’environnement* » (décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013)⁴⁴.

S’agissant spécifiquement des éoliennes, la décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 mérite enfin d’être rappelée : le Conseil constitutionnel a notamment examiné l’article 26 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 qui assouplissait les conditions d’implantation des éoliennes dans les communes d’outre-mer. Était invoquée la méconnaissance de l’article 6 de la Charte sur la promotion de l’environnement par les politiques publiques. Le Conseil a écarté ce grief en jugeant : « *qu’en prévoyant, par l’article 26 de la loi déférée, qu’il puisse être dérogé au principe de l’extension de l’urbanisation en continuité avec le bâti et en supprimant par l’article 29 la règle selon laquelle seules les unités de production d’éoliennes comprenant au moins cinq mâts peuvent bénéficier d’une obligation d’achat, le législateur a entendu favoriser l’implantation des*

⁴² Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète » (Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières)*, cons. 11.

⁴³ Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*, cons. 9.

⁴⁴ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l’industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 7.

éoliennes et le développement des énergies renouvelables ; que l'implantation des éoliennes reste en particulier assujettie aux autres règles d'urbanisme et à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement » (cons. 40).

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé son considérant de principe relatif à l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 6), le Conseil constitutionnel a présenté l'objet des SRCAE et SRE (cons 7). Il a également rappelé qu'une triple obligation de compatibilité existe : *« selon le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 222-4, le paragraphe VI de l'article L. 229-26 du même code, ainsi que l'article L. 1214-7 du code des transports, le "plan de protection de l'atmosphère", le "plan climat-énergie territorial" et le "plan de déplacements urbains" doivent être compatibles avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie »* (cons. 8). Le Conseil en a déduit que le SRCAE et le SRE *« qui en constitue une annexe sont des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement »* (cons. 9).

Le Conseil a alors vérifié si le législateur avait prévu une procédure de participation du public à l'élaboration de ces décisions. Il a rappelé que le premier alinéa de l'article L. 222-2 prévoit une mise à disposition du public du projet de SRCAE *« sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation »* (cons. 10). Il a également rappelé que le second alinéa de l'article L. 222-3 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions. Le Conseil a jugé *« qu'en fixant la durée minimale pendant laquelle ce schéma est mis à la disposition du public et en déterminant la forme de cette mise à disposition, qui doit être faite notamment par voie électronique, le législateur s'est borné à prévoir le principe de la participation du public sans préciser "les conditions et les limites" dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »* (cons. 11). Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que l'article 7 de la Charte de l'environnement impose que le législateur fixe lui-même les conditions et limites dans lesquelles s'exerce le principe de participation du public. Le législateur ne peut se contenter d'en fixer le principe en renvoyant au décret le soin d'en fixer les modalités. La décision commentée s'inscrit dans le prolongement sur ce point de la décision rendue le 19 juin 2008 sur la loi relative aux OGM, en matière de principe d'information du public. Le Conseil avait jugé : *« qu'il ressort (des) termes mêmes (de l'article 7 de la Charte) qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser "les conditions et les limites" dans*

lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques »⁴⁵.

Le Conseil a ensuite vérifié si d'autres dispositions législatives organisaient ou non la participation du public pour l'adoption des dispositions en cause. Il a considéré que *« ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause »* (cons. 11). Le Conseil constitutionnel a ainsi écarté l'argumentation subsidiaire du Gouvernement selon laquelle le principe de participation du public était assuré par les dispositions des articles L. 122-4 du code de l'environnement relatif à l'évaluation environnementale et les dispositions de l'article L. 123-2 du même code qui soumet à enquête publique certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-4. En effet, l'article L. 123-2 n'impose une enquête publique environnementale que pour les plans, schémas et autres documents *« pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur »*. Les SRCAE ne sont soumis à une procédure d'enquête publique ni par les dispositions qui leur sont propres ni par les dispositions de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Par suite, le Conseil a jugé qu'*« en adoptant les dispositions contestées sans fixer les conditions et limites du principe de la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »* et que *« la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution »* (cons. 11).

Concernant les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que *« la remise en cause des effets produits par les dispositions déclarées contraires à la Constitution aurait des conséquences manifestement excessives »* (cons. 16). En effet, le nombre de SRCAE et de SRE adoptés selon une procédure non conforme aux exigences constitutionnelle était proportionnellement très élevé. Le Conseil a rappelé qu'il *« ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement »*. Dès lors, le Conseil a jugé qu'*« il y a lieu de reporter au 1^{er} janvier 2015 la date de l'abrogation des dispositions déclarées contraires à la Constitution afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient de donner à cette déclaration d'inconstitutionnalité »* (cons. 16), reprenant ainsi une formulation déjà utilisée dans de précédentes QPC lorsque l'état du droit résultant de l'abrogation est susceptible de demeurer sans pour autant appeler nécessairement une nouvelle intervention du législateur⁴⁶. Il a décidé que *« les*

⁴⁵ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 49.

⁴⁶ Voir par ex. les décisions nos 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D. (Pension de réversion des enfants)*, cons. 6 ; 2010-112 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de*

mesures prises avant cette date sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité » (cons. 16). Les SRCAE qui ont été adoptés avant la décision du Conseil constitutionnel ne sont donc pas remis en cause par cette déclaration d'inconstitutionnalité (*cf. supra.*). Il appartient au législateur d'apprécier, d'ici le 1^{er} janvier 2015, s'il entend substituer aux dispositions déclarées contraires à la Constitution un dispositif spécial de participation du public pour l'élaboration des SRCAE ou s'il laisse produire tous ses effets à l'abrogation de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement, ce qui aurait pour effet de rendre l'article L. 120-1 du code de l'environnement applicable à l'élaboration de ces schémas. En effet, cet article « *définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration* ».

cassation), cons. 9 ; 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, *M. Bruno L. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales)*, cons. 12.