

N^{os} 426941, 427388

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION LA DEMEURE
HISTORIQUE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION FÉDÉRATION
ENVIRONNEMENT DURABLE et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Didier Ribes
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Séance du 4 mars 2020
Lecture du 3 avril 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 426941, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 janvier 2019 et 29 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'association La demeure historique demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 23 et 24 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 427388, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 janvier et 5 avril 2019 et le 2 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, les associations Fédération environnement durable, Vent de colère ! Fédération nationale, Vieilles maisons françaises, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et Patrimoine et environnement demandent au Conseil d'État :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) à titre subsidiaire, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel la question de savoir si le décret attaqué est conforme au droit de l'Union européenne, notamment aux objectifs de l'article 9 § 3 de la convention d'Aarhus et à son préambule ainsi qu'à l'objectif de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier Ribes, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de l'association Fédération environnement durable et autres, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre avocat de France énergie éolienne, et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat d'Electricité de France ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 mars 2020, présentée par l'association La Demeure historique ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 10 mars 2010, présentée par le Premier ministre ;

Considérant ce qui suit :

1. La requête de l'association La demeure historique et celle de l'association Fédération environnement durable et autres sont dirigées contre le décret du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention de l'association France énergie éolienne :

2. L'association France énergie éolienne justifie, eu égard à son objet statutaire, d'un intérêt suffisant au maintien du décret attaqué par les associations requérantes. Ainsi, son intervention en défense est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation du décret attaqué :

En ce qui concerne la légalité externe du décret :

3. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers, notamment de l'avis du Conseil d'État en date du 22 octobre 2018 dont le texte a été versé au dossier par le ministre de la transition écologique et solidaire, que le texte du décret attaqué ne diffère pas de celui qu'a adopté le Conseil d'État. Dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait intervenu sans que soient respectées les règles régissant la consultation du Conseil d'Etat ne peut qu'être écarté.

4. En second lieu, aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte. Le décret attaqué n'appelant pas de mesure d'exécution de la part du garde des sceaux, ministre de la justice, le moyen tiré du défaut de contresigning de ce ministre doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne du décret :

S'agissant des articles 4, 10 et 11 du décret attaqué :

5. Aux termes du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, les autorités s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, du « *principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

6. En premier lieu, l'article 4 du décret attaqué complète l'article R. 181-13 du code de l'environnement pour prévoir que le pétitionnaire peut inclure dans le dossier de demande d'autorisation environnementale une synthèse des mesures envisagées sous forme de propositions de prescriptions de nature à assurer le respect des dispositions des articles L. 181-3, L. 181-4 et R. 181-43 du même code, sans que la faculté ainsi offerte au pétitionnaire n'ait d'incidence sur la prise en compte par l'administration décisionnaire de l'avis de l'autorité environnementale.

7. En deuxième lieu, l'article 10 du décret attaqué complète l'article R. 181-45 du code de l'environnement pour prévoir que le projet d'arrêté portant prescriptions complémentaires est communiqué par le préfet à l'exploitant d'une installation disposant d'une autorisation environnementale, qui dispose de quinze jours pour présenter ses observations éventuelles par écrit. Il modifie la même disposition pour porter de deux à quatre mois le délai à l'issue duquel le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet d'une demande de l'exploitant tendant à l'adaptation des prescriptions imposées par l'autorisation environnementale. Ce délai est porté de trois à cinq mois lorsque le préfet sollicite l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

8. Enfin, l'article 11 du décret attaqué se borne à adapter le délai laissé à certaines autorités de l'Etat pour rendre leur avis sur les projets pouvant faire l'objet d'une autorisation temporaire au titre de la police de l'eau, d'une durée maximale de six mois, renouvelable une fois, lorsque sont en cause un ouvrage, une installation, un aménagement, des travaux ou une activité qui ont une durée inférieure à un an et n'ont pas d'effets importants et durables sur les eaux ou le milieu aquatique, en complétant l'article R. 214-23 du code de l'environnement pour prévoir que le délai imparti au directeur général de l'agence régionale de santé et aux autres services de l'Etat concernés pour rendre leur avis est fixé à quinze jours.

9. Il résulte de ce qui a été dit aux trois points précédents que les dispositions contestées des articles 4, 10 et 11 du décret attaqué n'ont ni pour objet, ni pour effet d'affaiblir la protection de l'environnement assurée par les normes réglementaires modifiées. Les moyens tirés de ce que ces dispositions méconnaîtraient le principe de non-régression mentionné par l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne peuvent donc qu'être écartés.

S'agissant de l'article 23 du décret attaqué :

10. L'article R. 311-5 du code de justice administrative, créé par l'article 23 du décret attaqué, confie aux cours administratives d'appel le jugement en premier et dernier ressort de l'ensemble du contentieux des décisions qu'exige l'installation des éoliennes terrestres. Il résulte par ailleurs des dispositions combinées des articles R. 311-5 et R. 431-11 du code de justice administrative que le ministère d'avocat est obligatoire dans ces litiges portés devant les cours administratives d'appel.

11. En premier lieu, ni les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun principe général du droit ne consacrent l'existence d'une règle de double degré de juridiction qui interdirait au pouvoir réglementaire de prévoir des cas dans lesquels les jugements sont rendus en premier et dernier ressort. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article 23 du décret attaqué méconnaîtrait le droit d'exercer un recours effectif et le principe du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle doit être écarté.

12. En deuxième lieu, l'obligation du ministère d'avocat devant les cours administratives d'appel statuant en premier et dernier ressort a pour objet tant d'assurer aux justiciables la qualité de leur défense que de concourir à une bonne administration de la justice, en imposant le recours à des professionnels du droit. Eu égard à l'existence d'un dispositif d'aide juridictionnelle, l'obligation du ministère d'avocat dans le contentieux des décisions qu'exige l'installation d'éoliennes terrestres ne saurait être regardée comme portant atteinte au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, protégé par la Constitution et par les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. En troisième lieu, pour les mêmes raisons et en tout état de cause, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas les stipulations du paragraphe 3 de l'article 9 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.

14. En quatrième lieu, compte tenu des éléments relevés aux points 11 et 12 ci-dessus, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 23 du décret attaqué méconnaîtraient le principe de non-régression mentionné par l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté. De même, le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement doit être écarté.

15. En cinquième lieu, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la justice, dès lors que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure.

16. En dernier lieu, eu égard à l'objectif de réduction des délais de traitement des recours pouvant retarder la réalisation de projets d'éoliennes terrestres conformes à la réglementation et concourant à la satisfaction des objectifs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en matière d'énergies renouvelables, le décret attaqué, en ce qu'il confie aux cours administratives d'appel le jugement en premier et

dernier ressort de l'ensemble du contentieux des décisions qu'exige l'installation de ces éoliennes, n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant de l'article 24 du décret attaqué :

17. L'article 24 du décret attaqué introduit dans le code de justice administrative un article R. 611-7-2 ainsi rédigé : « *Par dérogation à l'article R. 611-7-1, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1, lorsque la juridiction est saisie d'une décision mentionnée à l'article R. 311-5, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. / Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut, à tout moment, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie* ».

18. En premier lieu, l'obligation faite aux parties par ces dispositions de soulever les moyens au soutien de leurs conclusions dans le délai prévu par l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative concourt à assurer la célérité et l'efficacité de la procédure juridictionnelle dans le contentieux des décisions qu'exige l'installation des éoliennes terrestres. Contrairement à ce qui est soutenu par les associations requérantes, une telle obligation ne méconnaît pas le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

19. En deuxième lieu, pour les mêmes raisons et en tout état de cause, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas les stipulations du paragraphe 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998.

20. En troisième lieu, la limitation du délai ouvert aux parties pour présenter leurs moyens est subordonnée à la communication aux parties du premier mémoire en défense dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. Les dispositions attaquées laissent aux parties un délai de deux mois pour présenter, le cas échéant, tout moyen nouveau. La faculté pour le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens s'exerce dans le respect des exigences du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle et ne saurait autoriser le président de la formation de jugement à fixer une nouvelle date de cristallisation antérieure à l'expiration du délai de deux mois qui court à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de l'article 24 du décret attaqué méconnaissent le principe du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle.

21. En quatrième lieu, si la cristallisation des moyens peut représenter une contrainte pour les requérants dans un contentieux marqué par une certaine technicité, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas pour autant le principe d'égalité des armes. Au demeurant, les procédures d'information et de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement sont de nature à permettre aux justiciables

d'avoir accès au dossier avant que ne soit prise la décision qu'ils entendent contester devant le juge administratif.

22. En dernier lieu, compte tenu des éléments relevés aux points 18, 19 et 21 ci-dessus, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 24 du décret attaqué méconnaîtraient le principe de non-régression mentionné par l'article L 110-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté. De même, le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement doit être écarté.

S'agissant du décret attaqué en son entier :

23. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que le cumul des dispositions critiquées du décret emporterait une régression de la protection de l'environnement et entacherait le décret d'une erreur manifeste d'appréciation ne peuvent qu'être écartés.

24. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret qu'elles attaquent. Par suite, leurs requêtes doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la société France énergie éolienne est admise.

Article 2 : Les requêtes n^{os} 426941 et 427388 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association La Demeure historique, à l'association Fédération environnement durable, représentante désignée, pour les autres requérantes, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et solidaire et à l'association France énergie éolienne.