

Décision n° 2014-395 QPC  
du 7 mai 2014

(Fédération environnement durable et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 mars 2014 par le Conseil d'État (décision n° 374288 du 7 mars 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations « Fédération environnement durable », « Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites », « Ligue urbaine et rurale », « Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France », « Association de défense de l'environnement et de la région d'Egreville », « Vent de colère en Visandre », « Vent de force 77 », et « Vent de vérité », relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue des articles 68 et 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code des transports ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu 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 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites par l'association « France Nature Environnement », enregistrées les 31 mars et 14 avril 2014 ;

Vu les observations produites pour les associations requérantes par Me Francis Monamy, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 1<sup>er</sup> et 16 avril 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 1<sup>er</sup> avril 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Monamy, pour les associations requérantes, Me Mathieu Victoria, avocat au barreau d'Aix-en-Provence, pour l'association intervenante et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 22 avril 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 222-1 du code de l'environnement : « I. — Le préfet de région et le président du conseil régional élaborent conjointement le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.

« Ce schéma fixe, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 :

« 1° Les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, conformément à l'engagement pris par la France, à l'article 2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, 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 ;

« 2° Les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. À ce titre, il définit des normes de qualité de l'air propres à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient ;

« 3° 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, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie vaut schéma régional des énergies renouvelables au sens du III de l'article 19 de

la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Un schéma régional éolien qui constitue un volet annexé à ce document 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.

« II. — À ces fins, le projet de schéma 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, 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.

« III. — En Corse, le projet de schéma est élaboré par le président du conseil exécutif. Les services de l'État sont associés à son élaboration » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 222-2 du même code : « 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, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional. Le schéma est ensuite arrêté par le préfet de région.

« En 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.

« Les régions peuvent intégrer au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie le plan climat-énergie territorial défini par l'article L. 229-26 du présent code. Dans ce cas, elles font état de ce schéma dans le rapport prévu par l'article L. 4310-1 du code général des collectivités territoriales.

« Au terme d'une période de cinq ans, le schéma fait l'objet d'une évaluation 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 » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 222-3 du même code : « Chaque région se dote d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la présente section et détermine, notamment, les collectivités territoriales,

les groupements de collectivités territoriales, les instances et les organismes consultés sur le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie soit lors de son élaboration, soit préalablement à son adoption, ainsi que les modalités de leur consultation. Pour la Corse, le décret en Conseil d'État fixe, en outre, les conditions dans lesquelles le représentant de l'État arrête le schéma, lorsque l'Assemblée de Corse, après y avoir été invitée, n'a pas procédé à son adoption dans un délai de deux ans » ;

4. Considérant que, selon les associations requérantes et l'association intervenante, en ne prévoyant pas des modalités suffisantes de participation du public lors de l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et des schémas régionaux éoliens, ces dispositions méconnaissent le droit de toute personne « de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; qu'en outre, les associations requérantes font 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 aurait méconnu l'étendue de sa compétence ainsi que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et de cet objectif de valeur constitutionnelle affecterait par elle-même l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et le droit de voir les autorités administratives prévenir les atteintes qui pourraient être portées à l'environnement ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; 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 ;

#### – SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

6. Considérant que 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 » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe 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 ;

7. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, en vertu du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie doit fixer des orientations et objectifs destinés à préserver l'environnement « à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 » ; qu'en particulier, le schéma définit les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter et de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ; qu'il définit également, 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 ; qu'en vertu de la dernière phrase du 3° du même paragraphe, « un schéma régional éolien qui constitue un volet annexé à ce document 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 » ; qu'ainsi, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le schéma régional éolien ont pour objet de fixer des objectifs et des orientations en matière de préservation de l'environnement ;

8. Considérant, d'autre part, que 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 ;

9. Considérant que, par suite, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le schéma régional éolien 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 ;

10. Considérant, en second lieu, que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement prévoient que le

projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie fait l'objet, pendant une durée minimale d'un mois, d'une mise à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation ; qu'en vertu du second alinéa de l'article L. 222-3, les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par un décret en Conseil d'État ;

11. Considérant 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 ; qu'il a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer ces « conditions et limites » ; 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 ; 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 ; que, par suite, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement doit être déclarée contraire à la Constitution ;

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

12. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les principes généraux « de la préservation de l'environnement » ;

13. Considérant qu'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, le législateur n'a pas habilité l'autorité administrative à fixer des règles qui mettent en cause les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de ce qu'en adoptant la dernière phrase du 3° de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit en tout état de cause être écarté ;

14. Considérant que les articles L. 222-1 et L. 222-3 du code de l'environnement, ainsi que le surplus de son article L. 222-2, qui ne sont en tout état de cause pas entachés d'inintelligibilité, ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'ils doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

– SUR LES EFFETS DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ :

15. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

16. Considérant que, d'une part, la remise en cause des effets produits par les dispositions déclarées contraires à la Constitution aurait des conséquences manifestement excessives ; que, d'autre part, le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; que, dès lors, il y a lieu de reporter au 1<sup>er</sup> 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 ; que les 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,

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>. – La première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement est contraire à la Constitution.

Article 2.– La déclaration d’inconstitutionnalité de l’article 1<sup>er</sup> prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans les conditions fixées au considérant 16.

Article 3.– Les articles L. 222-1 et L. 222-3 du code de l’environnement, ainsi que le surplus de son article L. 222-2 sont conformes à la Constitution.

Article 4.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l’article 23-11 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 mai 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 7 mai 2014.