

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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 juillet 2011 par deux décisions du Conseil d'État (n° 340539 et n° 340551-340553 du 18 juillet 2011) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées par l'association France Nature Environnement (FNE) concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit :

- de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (décision n° 340539) ;
- du paragraphe III de l'article L. 512-7 du même code dans sa rédaction issue de la même ordonnance (décision n°340551/340553).

Le Conseil a joint ces deux questions et statué par une seule décision. Par sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 il a, d'une part, déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement ainsi que le paragraphe III de son article L. 512-7, tout en reportant au 1^{er} janvier 2013 la date de l'abrogation de ces dispositions afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, et, d'autre part, jugé conforme à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 511-2.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

Ces dispositions sont relatives au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

La législation actuelle sur les ICPE est issue de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, désormais codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement. L'article L. 511-1 dispose (dans sa rédaction issue de la modification par l'article 82 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui a ajouté la référence à « *l'utilisation rationnelle de l'énergie* ») :

« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »

Ce régime vient après celui du décret impérial du 15 octobre 1810 et la loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Il pose la base juridique du droit de l'environnement industriel en France et prévoit la surveillance, dans le cadre d'une police spéciale, des établissements considérés comme présentant des dangers ou des inconvénients et/ou, selon le cas, abritant une activité présentant elle-même de tels dangers ou inconvénients au sens qu'en donne l'article L. 511-1.

Les installations sont donc classées en fonction des risques qu'elles présentent pour l'environnement. Ces risques sont eux-mêmes évalués en fonction d'une classification administrative dite « nomenclature », prévue à l'article L. 511-2 du même code.

Jusqu'à l'adoption de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, elle-même prise sur le fondement de la loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (dite « plan de relance »), il existait deux types d'ICPE, au sens des dispositions de l'article L. 511-1 :

– les ICPE soumises à déclaration dite « classe D » dont l'incidence sur l'environnement était considérée comme réduite (article L. 512-8) sont habilitées à fonctionner par la simple délivrance d'un récépissé et le respect de prescriptions types édictées par arrêtés en fonction de la nature de l'activité ;

– les ICPE soumises à autorisation dites « de classe A » (article L. 512-11) sont réputées présenter des « *dangers ou inconvénients graves* » pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Cette autorisation est délivrée à l'issue d'une

procédure nécessitant une enquête publique, l'avis du conseil municipal des communes concernées et l'examen de plusieurs services administratifs en sus de celui du service instructeur de la demande.

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 a créé un troisième régime, celui de l'enregistrement. Ce dernier consiste dans un régime d'autorisation simplifiée s'intercalant entre les deux autres. Les ICPE soumises à enregistrement dites « de classe E » (ou « troisième régime » ou « autorisation simplifiée ») sont désormais celles qui présentent des dangers et inconvénients pouvant « *en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées* » comme le pose l'article L. 512-7.

La procédure est allégée par rapport à celle de l'autorisation. Elle ne comporte ni enquête publique ni évaluation environnementale de même type que pour les installations soumises à autorisation.

L'ordonnance du 11 juin 2009 a été ratifiée par l'article 217 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

B. – Objet des dispositions

– L'article L. 511-2 du code de l'environnement impose, dans son premier alinéa, la définition des installations classées dans une nomenclature et institue une typologie des installations classées (soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration), en fonction des risques qu'elles présentent. Dans sa rédaction issue de l'ordonnance ratifiée, le second alinéa prévoit que les projets de décret de nomenclature des ICPE enregistrées font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission au Conseil supérieur des installations classées (qui est devenu, depuis le 1^{er} mai 2010, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques – CSPRT¹).

Aucune procédure de publication des projets de décret de nomenclature n'était prévue pour les deux autres types d'ICPE, déclarées ou autorisées, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dont le 1^o du paragraphe I de l'article 97 a modifié l'article L. 511-2 en élargissant la publicité aux installations déclarées ou autorisées. Désormais, la publication des projets de décret concernant les

¹ Ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 harmonisant les dispositions relatives à la sécurité et à la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, article 3.

installations classées n'est plus réservée aux seules installations enregistrées. Toutefois, le Conseil constitutionnel était saisi de la rédaction antérieure à cette réforme. En vertu de sa jurisprudence constante, il ne se prononce que sur la constitutionnalité du texte qui lui est renvoyé par le Conseil d'État ou la Cour de cassation².

L'article ne prévoit le principe d'une publication « *éventuellement par voie électronique* » que pour les seules installations enregistrées. En pratique, cette publicité est assurée par une publication des projets de décrets de nomenclature sur le site <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/02-Projets-de-textes-soumis-au.html>.

– Le paragraphe III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement définit, en des termes identiques à ceux de l'article L. 511-2, le régime de publicité applicable aux projets de prescriptions générales auxquelles doivent se conformer les installations soumises au régime de l'enregistrement.

II. – L'examen de la constitutionnalité de la disposition contestée

A. – Les griefs

Dans les deux QPC, l'association requérante invoquait la méconnaissance des articles 1^{er} et 7 de la Charte de l'environnement.

– Dans la procédure n° 2011-183 QPC, elle soutenait qu'à la date d'adoption du décret n° 2010-369 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées, l'article L. 511-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 juin 2009, méconnaissait le principe de participation du public au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, dans la mesure où, d'une part, il ne prévoit pas de procédure de publication des projets de décrets relatifs à la nomenclature des installations classées concernant les installations soumises à autorisation ou à déclaration et, d'autre part, il n'institue pas, pour l'ensemble des projets de décret relatifs à la nomenclature des ICPE, une « *véritable* » participation du public, entendue comme une participation « *directe* ».

– Dans la procédure n° 2011-184 QPC, l'association requérante soutenait que les dispositions du paragraphe III de l'article L. 512-7 méconnaissaient le droit à la participation résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement en ce qu'elles se bornent à prévoir une simple information sur les projets de

² Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. (cristallisation des pensions)*, cons. 6.

prescriptions générales applicables aux installations enregistrées sans mettre en œuvre une participation, à nouveau entendue comme directe, du public.

En contestant ces deux articles du code de l'environnement « *en tant qu'ils n'organisent pas une procédure de participation du public* », les requérants formulaient en réalité d'abord un grief tiré de la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence. Le Conseil constitutionnel a admis que le grief d'incompétence négative puisse être invoqué au soutien d'une QPC « *dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »³.

B. – Les articles 1^{er} et 7 de la Charte de l'environnement

Après avoir reconnu valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008⁴, le Conseil a affirmé dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autres*, que la méconnaissance des droits et obligations qui résultent des articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement pouvait être invoquée au soutien d'une QPC (cons. 7).

L'article 7 de la Charte, 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.* » Le Conseil a déjà été conduit à faire application de cet article 7 dans les considérants 48 et 49 de la décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008. Il a considéré que « *ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et qu'il ressortait « *de leurs termes mêmes 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* » et que « *ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* ».

Dans sa décision du 19 juin 2008, le Conseil a examiné à l'aune de ces principes deux dispositions. S'agissant de la première, après avoir relevé que les avis du Haut conseil des biotechnologies sur chaque demande d'autorisation en vue de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés sont publics, conformément aux articles L. 531-3 et L. 531-4 du code de l'environnement et

³ Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 5.

⁴ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18.

que le registre national indiquant la nature et la localisation des parcelles culturales d'organismes génétiquement modifiés est accessible au public, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en ne prévoyant pas que ce registre devrait comporter les informations relatives aux études et tests préalablement réalisés sur les organismes génétiquement modifiés autorisés, le législateur n'avait pas dénaturé le principe du droit à l'information qu'il lui appartient de mettre en œuvre. La référence à la dénaturation constitue une indication quant au caractère restreint du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les modalités de mise en œuvre des exigences de l'article 7 de la Charte.

La seconde disposition portait sur le contenu des dossiers constitués par l'exploitant et mis à la disposition du public dans le cadre de la procédure d'agrément pour l'utilisation confinée d'OGM ainsi que sur la protection des secrets de la propriété intellectuelle à l'occasion de l'introduction d'OGM dans l'environnement à des fins de recherche ou de mise sur le marché. Le Conseil a jugé qu'en « *se bornant à renvoyer de manière générale au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas demeurer confidentielles, le législateur a, eu égard à l'atteinte portée aux secrets protégés, méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, le renvoi au décret en Conseil d'État opéré par le troisième alinéa de l'article L. 532-4-1 et le second alinéa du II de l'article L. 535-3, tels qu'ils résultent des neuvième et treizième alinéas de l'article 11 de la loi déferée, est contraire à la Constitution* » (cons. 57). Constatant un cas d'incompétence négative, le Conseil constitutionnel a ainsi prononcé la première censure sur le fondement, notamment, de la Charte de l'environnement.

Dans sa décision d'assemblée du 3 octobre 2008⁵, le Conseil d'État a jugé que, « *depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte* ». Plus tard, il a précisé que, si l'article 7 de la Charte prévoit que l'accès aux informations relatives à l'environnement et la participation aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement s'exercent dans les conditions et les limites définies par la loi, la seule circonstance que l'article L. 512-17 n'ait pas arrêté ces conditions et limites ne le rend pas incompatible avec la Charte ; il a également jugé qu'en vertu de ce même article 7, il n'appartient qu'à la loi de déterminer ces conditions et limites (était en cause l'article L. 512-17, issu de la loi du 30 juillet

⁵ Conseil d'État, Assemblée, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931

2003⁶, qui renvoyant au décret le soin de définir ses modalités d'application, n'a pu avoir pour effet d'habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans le domaine de la loi pour définir ces éléments)⁷.

Dans sa décision du 14 octobre 2011 commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement « *figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit* », ce qui signifie qu'elles peuvent être invoquées à l'appui d'une QPC. Il a, en outre, rappelé la compétence du législateur pour définir le cadre dans lequel les principes définis par cet article doivent être mis en œuvre. Le Conseil a ainsi énoncé la double portée de l'article 7 de la Charte : il fixe la compétence du législateur et il énonce un droit matériel constitutionnellement garanti.

C. – L'analyse des griefs

L'argumentation des requérants mêlait l'invocation du principe de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et le principe selon lequel toute personne a accès aux informations détenues par les autorités publiques.

Toutefois, les dispositions contestées sont relatives à des projets de réglementation. Ces projets ne constituent pas des « *informations relatives à l'environnement* », au sens de l'article 7 de la Charte. Cette partie de l'argumentation relative à l'accès à l'information était inopérante. En revanche, si, comme le soutenait l'association requérante, ces projets constituent des « *décisions publiques relatives à l'environnement* », alors l'invocation du principe de participation devenait opérante.

Il appartenait donc d'abord au Conseil constitutionnel de déterminer si l'adoption d'un décret de nomenclature des ICPE et la définition des prescriptions générales applicables aux installations enregistrées sont au nombre « *des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » au sens de l'article 7 de la Charte.

Le Gouvernement soutenait que de tels projets de décrets n'ont « *pas d'autre objet que de préciser la procédure à laquelle sont soumis les projets d'installations classées en fonction de la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation. Ces décrets n'ont par eux-mêmes aucune incidence directe sur l'environnement, à la différence des actes réglementaires qui définissent, par exemple, les quantités maximales de rejet*

⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, article 27.

⁷ Conseil d'État, 12 janvier 2009, *Association France Nature Environnement*, n° 289080

autorisés de telle ou telle substance dans l'environnement ou encore des arrêtés fixant les prescriptions générales applicables à telle ou telle catégorie d'installations ».

Le Conseil a toutefois estimé que, compte tenu de la définition des installations classées données par l'article L. 511-1 du code de l'environnement et du fait que la classification opérée par la nomenclature détermine le régime applicable aux installations classées, les décrets de nomenclature constituent des décisions publiques relatives à l'environnement. Il a jugé qu'il en va de même des prescriptions générales que doivent respecter, dans le régime de l'enregistrement, les installations classées.

Ce faisant, le Conseil a estimé que le principe de participation ne s'applique pas seulement aux décisions individuelles prises par l'administration, mais également à la réglementation dont l'application détermine les décisions ayant un effet direct sur l'environnement ou dont le respect détermine les conditions d'exercice d'une activité ayant un tel effet.

Sur le fond, le Premier ministre soutenait que, s'agissant des installations enregistrées, la publication des projets de décret de nomenclature de l'article L. 511-2 et la publication des projets de prescriptions générales que doivent respecter les ICPE satisfont à l'exigence de participation du public. D'une part, il faisait valoir que ces projets font l'objet d'une publication sur un site internet dédié (installationsclassees.ecologie.gouv.fr) permettant de recueillir l'avis des personnes intéressées. D'autre part, il soutenait que la transmission pour avis au CSPRT, prévue dans les deux cas, devait être regardée comme une forme indirecte de participation du public. S'agissant de la forme de la participation, le Gouvernement soutenait que, pour une procédure d'élaboration de textes réglementaires nationaux, il n'est pas envisageable de les soumettre à une procédure d'enquête publique, procédure qui n'a de sens que dans des projets locaux.

L'association requérante contestait cette argumentation et soutenait qu'une simple publication électronique de projets de textes réglementaires avant transmission au CSRPT ne constituait pas une forme de participation du public au regard des exigences constitutionnelles de la Charte. Elle soutenait que la mise en ligne des projets de décrets de nomenclature de l'article L. 511-2 ne conduisait pas à une véritable participation du public, laquelle impliquerait une procédure contradictoire. L'association soutenait, en outre, que la saisine pour avis du CSRPT ne constituait pas une participation directe et ne pouvait être entendue comme permettant à « toute personne » de donner son avis, selon les termes de l'article 7 de la Charte.

Ainsi, les requérants s'opposaient au Gouvernement sur les modalités de mise en œuvre du principe de participation. Toutefois, le Conseil constitutionnel a constaté que 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.

Le Conseil a relevé, en premier lieu, que, s'agissant des projets de décrets de nomenclature, la publication n'était prévue que s'agissant des installations soumises à enregistrement (et non pour celles soumises à autorisation ou déclaration). Le Conseil a pris soin de rappeler que cette appréciation ne portait que sur la rédaction soumise à son examen (et qui a été corrigée postérieurement). Ce faisant, le Conseil a implicitement jugé que la publication des projets constitue une condition nécessaire du principe de participation. Toutefois, elle n'en constitue pas une condition suffisante et l'existence d'une publication ne suffit pas à assurer la reconnaissance du recueil des observations du public. Il appartient au législateur de prévoir le principe de la participation du public, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce, quitte à ce que les modalités d'application de ce principe soient précisées par voie réglementaire.

En sanctionnant la méconnaissance de l'exigence selon laquelle le principe de la participation du public doit figurer dans la loi, le Conseil constitutionnel n'a donc pas eu à statuer sur le grief de l'association requérante portant sur les modalités de cette participation.

C'est ce raisonnement qui a conduit le Conseil constitutionnel à censurer le second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement et le paragraphe III de son article L. 5125-7, tout en laissant au Parlement jusqu'au 1^{er} janvier 2013 pour remédier à cette inconstitutionnalité.