



## Conseil d'État, Assemblée, 03/10/2008, 297931, Publié au recueil Lebon

Conseil d'État - Assemblée

Lecture du vendredi 03 octobre 2008

N° 297931  
ECLI:FR:CEASS:2008:297931.20081003  
Publié au recueil Lebon

Président  
M. Stirn  
Rapporteur public  
M. Aguila Yann

Rapporteur  
M. Richard Senghor

### Texte intégral

#### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête, enregistrée le 4 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNE D'ANNECY, représentée par son maire ; la COMMUNE D'ANNECY demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler le décret n° 2006-993 du 1er août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 12 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et l'article 34 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que le décret du 1er août 2006, pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme, issu de l'article 187 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, introduit de nouvelles dispositions dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, relatives à la " délimitation, autour des lacs de montagne, des champs d'application respectifs des dispositions particulières à la montagne et des dispositions particulières au littoral ", aux termes desquelles : " (...) Article R. 145-11. - La délimitation du champ d'application, autour des lacs de montagne de plus de mille hectares, des dispositions du présent chapitre et des dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre est effectuée soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative concordante des communes riveraines du lac. / Article R. 145-12. - I. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative de l'Etat, le préfet adresse aux communes riveraines du lac un dossier comprenant : / a) Un plan de délimitation portant sur l'ensemble du lac ; / b) Une notice exposant les raisons, tenant au relief, à la configuration des lieux, bâtis et non bâtis, à la visibilité depuis le lac, à la préservation sur ses rives des équilibres économiques et écologiques ainsi qu'à la qualité des sites et des paysages, pour lesquelles la délimitation proposée a été retenue. / L'avis des communes est réputé émis si le conseil municipal ne s'est pas prononcé dans le délai de deux mois à compter de l'envoi du projet au maire. / II. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative des communes, celles-ci adressent au préfet le dossier prévu au I du présent article, accompagné de la délibération de chaque conseil municipal. / Article R. 145-13. - Le dossier, accompagné des avis ou propositions des conseils municipaux, est soumis à enquête publique par le préfet dans les conditions prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement. / A l'issue de l'enquête publique, le préfet adresse au ministre chargé de l'urbanisme le dossier de délimitation ainsi que le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et une copie des registres de l'enquête. / Article R. 145-14. - Le décret en Conseil d'Etat approuvant la délimitation est publié au Journal officiel de la République française. Il est tenu à la disposition du public à la préfecture et à la mairie de chacune des communes riveraines du lac. Il est affiché pendant un mois à la

mairie de chacune de ces communes. " ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que " la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement " ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que " 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 dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin 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 à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er 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 ;

Considérant, d'une part, que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui se borne à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois, ne saurait être regardé comme déterminant les conditions et limites requises par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme : " (...) Autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. " ; que ces dispositions n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées ; qu'en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret attaqué du 1er août 2006, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en oeuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation qui entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE D'ANNECY est fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement à la COMMUNE D'ANNECY d'une somme de 3 000 euros au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Le décret du 1er août 2006 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la COMMUNE D'ANNECY une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE D'ANNECY, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

ECLI:FR:CEASS:2008:297931.20081003

## Analyse

### ▼ Abstrats

01-01-035 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. LOIS CONSTITUTIONNELLES. - LOI CONSTITUTIONNELLE DU 1ER MARS 2005 - CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT - VALEUR CONSTITUTIONNELLE [RJ1].

01-02-01-02-12 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPÉTENCE. LOI ET RÈGLEMENT. ARTICLES 34 ET 37 DE LA CONSTITUTION - MESURES RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI. PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. - CONDITIONS ET 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 À PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS PUBLIQUES AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT (ART. 7 CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT) [RJ2].

01-02-01-03-175 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPÉTENCE. LOI ET RÈGLEMENT. ARTICLES 34 ET 37 DE LA CONSTITUTION - MESURES RELEVANT DU DOMAINE DU RÈGLEMENT. MESURES NE PORTANT PAS ATTEINTE AUX PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. - A) LOI CONSTITUTIONNELLE DU 1ER MARS 2005 - CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT (ART. 7) - COMPÉTENCE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE POUR PRENDRE LES MESURES D'APPLICATION DES CONDITIONS ET LIMITES FIXÉES PAR LE LÉGISLATEUR [RJ2] - B) CAS DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES PRISES ANTÉRIEUREMENT À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 1ER MARS 2005 - APPLICABILITÉ ALORS MÊME QU'ELLES SERAIENT INTERVENUES DANS UN

DOMAINE DÉSORMAIS RÉSERVÉ À LA LOI - C) ESPÈCE - DÉCRET PRIS POSTÉRIEUREMENT À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 1ER MARS 2005 - ANNULATION FAUTE POUR LA LOI QUE LE DÉCRET APPLIQUE D'AVOIR FIXÉ LES CONDITIONS ET LIMITES D'APPLICATION DES PRINCIPES PRÉVUS À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE.

44-005-07 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - A) VALEUR CONSTITUTIONNELLE [RJ1] - B) DOMAINE DE LA LOI - CONDITIONS ET 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 À PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS PUBLIQUES AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT (ART. 7 CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT) [RJ2].

#### ▼ Résumé

01-01-035 Les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, valeur constitutionnelle. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs.

01-02-01-02-12 Les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, combiné à l'article 34 de la Constitution, tels qu'ils résultent de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin 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 à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ne relèvent, par conséquent, du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur.

01-02-01-03-175 a) Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er 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.,,b) Les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, laquelle a renvoyé à la loi la détermination des conditions et limites d'exercice des droits reconnus par l'article 7 de la Charte de l'environnement, demeurent applicables postérieurement à cette entrée en vigueur, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi.,,c) En l'espèce, décret pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme relatif à certaines zones de montagne dans lesquelles s'appliquent les règles particulières au littoral, dont les dispositions n'ont pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées. Ainsi, en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en oeuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente.

44-005-07 a) Les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, valeur constitutionnelle. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs.,,b) Les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, combinées à celles de l'article 34 de la Constitution, telles qu'elles résultent de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin 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 à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. En conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur.

#### ▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf. Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, loi relative aux organismes génétiquement modifiés. Rapp. 19 juin 2006, Association Eaux et rivières de Bretagne, n° 282456, T. p. 703-956., [RJ2] Cf. Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, loi relative aux organismes génétiquement modifiés.