

**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)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 juin 2012 par le Conseil d'État (décision n° 357337 du 4 juin 2012) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'« Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement », l'association « Amoureux du Levant Naturiste » et l'association « G. Cooper-Jardiniers de la mer », relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement (C. envir.).

Par la décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la Constitution.

**I. – Dispositions contestées**

Les dispositions de l'article L. 411-1 du C. envir. interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation.

En vertu des dispositions contestées figurant au 4° de l'article L. 411-2 du même code, est confié à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions dans lesquelles est fixée la délivrance de dérogation à ces interdictions.

**A. – Historique des dispositions contestées**

L'article L. 411-2 du C. envir. est issu de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui a été abrogé par le décret n° 89-804 du 27 octobre 1989 portant révision du code rural en ce qui concerne les dispositions législatives relatives à la protection de la nature. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1976 ont d'abord été codifiées à l'article L. 211-2 du code rural puis, à la suite de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, à

l'article L. 411-2 de ce code. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Les dispositions du 4° de l'article L. 411-2, qui étaient contestées, sont issues de l'article 86 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. Elles ne figuraient pas dans le projet de loi initial et ont été insérées par voie d'amendement parlementaire en première lecture au Sénat. Il ressort des débats parlementaires que l'insertion de ces dispositions dans le code de l'environnement a été motivée par la nécessité de lutter contre les animaux nuisibles et les prédateurs, en particulier les loups.

Le rapporteur au Sénat, M. Gérard César expliquait ainsi : « (...) *Force est de constater la relative faiblesse du dispositif juridique qui fonde les moyens mis en œuvre par le Gouvernement pour mettre en place des moyens de lutte adaptés et respectueux de nos engagements internationaux et communautaires. En effet, au niveau législatif, aucune disposition n'assure la transposition de l'article 9 de la Convention de Berne<sup>1</sup>, repris par l'article 16 de la directive "Habitats"<sup>2</sup>, qui autorise, dans des circonstances strictement énumérées et dans des conditions bien précises, à déroger au principe de protection stricte des espèces protégées par ces textes (...) Les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, issus de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, édictent un régime de protection absolue des espèces protégées, admettant seulement la délivrance d'autorisation de captures ou de prélèvements d'animaux à des fins scientifiques. Cela est très nettement insuffisant. (...) Par conséquent, je vous propose aujourd'hui de saisir l'opportunité offerte par ce débat important d'intégrer à un endroit judicieux du code de l'environnement, c'est-à-dire à l'article L. 411-2, un article général sur les dérogations aux statuts de protection qui soit en accord avec la directive européenne... »<sup>3</sup>.*

La loi du 5 janvier 2006 n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

Sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 411-2<sup>4</sup> a été pris le décret n° 2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées et modifiant le code de l'environnement (articles R. 411-1 et s.).

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a apporté des modifications au code de l'environnement, en

<sup>1</sup> Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, publiée par le décret n° 90-756 du 22 août 1990.

<sup>2</sup> Directive « Habitats » n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>3</sup> Séance du 8 novembre 2005, *Journal Officiel Débats Sénat*, 9 novembre 2005, p. 6825.

<sup>4</sup> « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :... »

particulier à l'article L. 411-2, mais les dispositions du 4° de cet article n'ont pas été modifiées<sup>5</sup>. Le contentieux à l'origine de la QPC était en tout état de cause antérieur à cette loi.

## **B. – Contexte de la QPC**

Le département du Var a voulu effectuer des travaux pour assurer la sécurité du plan d'eau portuaire de l'Ayguade sur l'Île du Levant. Sur ce site se trouvaient des plants de posidonie (*posidonia oceanica*) espèce classée dans la liste des espèces végétales marines protégées par un arrêté ministériel du 19 juillet 1988 pris sur le fondement des articles 3 et 4 de la loi du 10 juillet 1976 précitée et du décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour son application<sup>6</sup>.

Le 17 septembre 2007, le préfet du Var, sur le fondement des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du C. envir., a accordé une dérogation à l'interdiction de destruction de ces plants posée par le 2° de l'article L. 411-1 du même code.

L'« Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement » (UDVN 83), l'association « Amoureux du Levant Naturiste » et l'association « G. Cooper–Jardiniers de la mer », ont contesté cet arrêté préfectoral devant le tribunal administratif de Toulon qui a rejeté leurs demandes.

À l'occasion de l'appel interjeté devant la cour administrative d'appel de Marseille, les associations requérantes ont soulevé une QPC que la cour a transmise au Conseil d'État. Ainsi qu'il ressort de leur mémoire présenté à l'appui de la QPC, elles ont entendu tirer les conséquences de la décision n° 2011-183/184, *Association France Nature Environnement*, rendue par le Conseil constitutionnel le 14 octobre 2011.

Le Conseil d'État a renvoyé la QPC en retenant que « *le moyen tiré de ce que ces dispositions [le 4° de l'article L. 411-2 du C. envir.] porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit à la participation du public énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

## **II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées**

Selon les associations requérantes, en n'imposant aucune participation du public préalablement à l'édiction des mesures autorisant la destruction des espèces

<sup>5</sup> L'article 124 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a notamment modifié les 1°, 2°, 3° et 7° de l'article L. 411-2 et supprimé son dernier alinéa.

<sup>6</sup> Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français.

protégées, les dispositions contestées méconnaissent les exigences découlant de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle**

Dans le cadre des QPC, le Conseil a déjà statué à trois 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 aux termes duquel « *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* » figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et 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.

Le Conseil a, d'autre part, déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du C. envir. et le paragraphe III de l'article L. 512-7 du même code. Il a constaté que « *les dispositions contestées prévoient que les projets de décrets de nomenclature ainsi que les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique* ».

Puis il a relevé « *que, toutefois, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prévoit pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées ; qu'en outre, 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 ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* »<sup>7</sup>.

– Dans sa décision n° 2012-262 QPC, *Association France Nature Environnement*, du 13 juillet 2012, le Conseil était saisi d'une QPC portant sur la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du C. envir. qui prévoit 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

---

<sup>7</sup> 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.

prévention des risques technologiques. Il a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

Le Conseil a relevé, tout d'abord, pour répondre à l'argumentation du secrétariat général du Gouvernement, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui prévoient des modalités de participation du public s'appliquent, sauf disposition particulière relative à cette participation. Et il a jugé *« qu'en adoptant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement contestée, le législateur a entendu introduire, par le 2° du I de l'article 97 de la loi du 17 mai 2011, une telle disposition particulière applicable aux installations classées soumises à autorisation ; que, par suite, les projets de règles et prescriptions techniques applicables à ces installations ne peuvent en tout état de cause être regardés comme étant soumis aux dispositions de l'article L. 120-1 »*.

Le Conseil a ensuite adopté la même démarche que dans sa décision précitée du 14 octobre 2011 : *« les dispositions contestées prévoient 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 ; (...) ni ces dispositions 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 ; (...) par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »*<sup>8</sup>.

– Dans sa décision n° 2012-270 QPC rendue le même jour que la présente décision, le Conseil a appliqué le même raisonnement aux dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 du C. envir. qui renvoient à des décrets le soin de déterminer en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative délimite des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et établit dans ces zones des programmes d'actions.

Les dispositions contestées étant antérieures à l'insertion dans le C. envir. de l'article L. 120-1, le Conseil s'est borné, pour répondre à l'argumentation du secrétariat général du Gouvernement, à répondre que cet article n'est en tout état de cause pas applicable à la question renvoyée par le Conseil d'État.

---

<sup>8</sup> 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 soumise à autorisation)*, cons. 7 et 8.

Puis il a jugé 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 ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »<sup>9</sup>.

## **B. – L'application à l'espèce**

– Après avoir, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2012-262 QPC, rappelé son considérant de principe sur l'incompétence négative, tel que précisé dans sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012<sup>10</sup> (cons. 3), et son considérant de principe sur l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 4), le Conseil constitutionnel a recherché si les décisions du 4° de l'article L. 411-2 du C. envir. constituent « *des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Il a, en d'autres termes, recherché si les dérogations aux interdictions posées par l'article L. 411-1 du C. envir. entrent dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Selon les dispositions contestées, les dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2°, et 3° de l'article L. 411-1 doivent intervenir, notamment, dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement. Le Conseil a jugé que ces dérogations constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (cons. 5).

– Puis le Conseil, après avoir souligné qu'il « *est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaire ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », a constaté 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. 6).

Le livre du code dans laquelle elles figurent – Livre IV : Faune et flore<sup>11</sup> – ne comporte pas de dispositions qui pourraient s'appliquer dans ce domaine. Et la

<sup>9</sup> 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. 6 et 7.

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> Le livre IV s'intitule « Patrimoine naturel » depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

question de l'application éventuelle de l'article L. 120-1 du C. envir. ne pouvait se poser dans les mêmes termes que dans la décision n° 2012-262 QPC. Issu de la loi du 12 juillet 2010 précitée, cet article n'était en effet pas applicable au moment où est né le contentieux à l'occasion duquel la QPC a été posée.

Au surplus, même si le contentieux avait été postérieur à l'insertion de cet article L. 120-1 dans le C. envir., ses dispositions n'auraient pu en l'espèce s'appliquer. L'article L. 120-1 n'est applicable qu'aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que celles prises sur le fondement du 4° de l'article L. 411-2 du C. envir. sont des décisions individuelles (autorisations, refus d'autorisations, dérogations).

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du C. envir. contraires à la Constitution.

Comme il l'avait fait dans les QPC n° 2011-183/184 et n° 2012-262 QPC, le Conseil a prévu un report de l'abrogation des dispositions déclarées contraires à la Constitution. A toutefois été retenue la date du 1er septembre 2013, et non celle du 1er janvier 2013, pour tenir compte du fait que sont en cause des décisions individuelles pour lesquelles devra être mis en place un dispositif peut-être différent de celui prévu pour les décisions réglementaires. Le Conseil a également précisé que les dérogations prises avant la date de l'abrogation ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.