

**CONSEIL D'ETAT**

PD

statuant

au contentieux

**N° 432944**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

ASSOCIATION FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT

Mme Catherine Moreau

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre

de la Section du contentieux

Séance du 17 juin 2020

Lecture du 10 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 23 juillet et 22 août 2019 et 14 février 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020

modifiée ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseiller d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 45 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a modifié l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme pour donner un caractère limitatif à la liste, fixée par décret en Conseil d'Etat, des aménagements légers pouvant être implantés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Le décret attaqué du 21 mai 2019 a modifié la liste en cause, figurant à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, en ajoutant notamment, à son 4°, un nouvelle catégorie ainsi définie: « c) A la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques, les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques, dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement, et que l'emprise au sol des aménagements réalisés n'excède pas cinq mètres carrés ». L'association France Nature Environnement en demande l'annulation en tant qu'il crée ce point c) au 4° de l'article R. 121-5.

Sur la légalité externe :

2. Aux termes du premier alinéa du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « *Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration* ». Si les dispositions des articles L. 120-1 et L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui précisent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable à certains actes réglementaires de l'Etat ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, impliquent que ces projets d'acte fassent l'objet d'une publication préalable permettant au public de formuler des observations, elles n'imposent de procéder à une nouvelle publication pour recueillir des observations du public sur les modifications qui sont ultérieurement apportées au projet de décision, au cours de son élaboration, que lorsque celles-ci ont pour effet de dénaturer le projet sur lequel ont été initialement recueillies les observations du public.

3. Il ressort des pièces du dossier que le projet de décret litigieux a fait l'objet d'une consultation du public réalisée du 24 janvier au 14 février 2019. A l'issue de cette consultation, les auteurs du décret lui ont apporté des modifications, dont l'ajout au 4° de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme de la catégorie d'aménagements légers litigieuse relative aux canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques. Cette modification, par laquelle le pouvoir réglementaire s'est borné à ajouter un item à la liste de ceux faisant partie de l'une des six catégories d'aménagements légers pouvant être implantés dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques du littoral, ne conduit pas, eu égard à la nature de cet ajout, à dénaturer le projet de décret tel qu'il avait été soumis à la consultation publique, qui portait

sur l'adaptation de la liste désormais limitative de ces aménagements. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute qu'une nouvelle consultation du public ait été réalisée, doit être écarté.

Sur la légalité interne :

4. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ». En vertu du premier alinéa de l'article L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site* ». Contrairement à ce que soutient l'association requérante, en imposant que la liste des aménagements légers ainsi prévus soit limitative, le législateur n'a pas entendu interdire tout ajout ou modification aux aménagements déjà énumérés par l'article R. 121-5 du même code. Il résulte en outre de la combinaison des dispositions des articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme que les équipements légers énumérés, dont les canalisations figurant au c) de son 4°, ne pourront être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 du même code que s'ils respectent l'ensemble des conditions prévues à l'article L. 121-24 de ce code, et notamment s'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Par suite, la circonstance que les dispositions contestées du décret attaqué ne précisent pas quels sont les services publics et les activités économiques susceptibles d'être alimentés par les canalisations qu'il autorise ne peut avoir pour effet de permettre l'installation d'aménagements ne respectant pas les conditions fixées par l'article L. 121-24. Le moyen tiré de la méconnaissance de cet article doit dès lors être écarté.

5. En deuxième lieu, il résulte des dispositions des articles L. 121-23 et L. 123-24 du code de l'urbanisme, que le décret attaqué a pour objet de mettre en œuvre, qu'elles définissent un régime spécifique de protection applicable aux terrains situés sur le territoire d'une commune littorale et ayant les caractéristiques définies par l'article L. 121-23, qu'ils soient situés ou non à proximité du rivage. Par suite, l'association requérante ne peut utilement soutenir que les dispositions contestées du décret attaqué méconnaîtraient les dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme, qui définissent le régime juridique applicable dans la bande littorale dont le champ d'application est différent.

6. En troisième lieu, en adoptant les dispositions de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme citées ci-dessus, le législateur a entendu déroger à l'interdiction de construction dans les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques posée par l'article L. 121-23 du même code, en déterminant les conditions dans lesquelles des aménagements

légers peuvent être implantés dans ces espaces ou milieux. Il a ainsi prévu que ces aménagements ne doivent pas porter atteinte au caractère remarquable du site, qu'ils ne pourront être réalisés qu'après enquête publique et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et qu'ils doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la fixation de la liste limitative de ces aménagements et de leurs caractéristiques. Le législateur a ainsi créé une réglementation spécifique permettant la réalisation d'aménagements légers dans les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. La requérante ne peut ainsi invoquer utilement la méconnaissance des dispositions générales du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement posant le principe de non-régression de la protection de l'environnement.

7. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, l'association France Nature Environnement n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué. Sa requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit donc être rejetée.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association France Nature Environnement est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association France nature environnement, au Premier ministre, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et à la ministre de la transition écologique et solidaire.