

sommaire

DOSSIER SPÉCIAL : l'avenir de la réforme locale : Séance de lancement du séminaire itinérant 2020 de la Société française de Finances publiques (SFFP) portant sur « Les enjeux et les transformations de la fiscalité »

Propos introductifs : l'avenir de la fiscalité locale. Jean-François CALMETTE	83
L'administration de la fiscalité locale. Michel LE CLAINCHE	85
L'État, premier contribuable local. Étienne DOUAT	93
La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ? Aurélien BAUDU	96
Réformer la fiscalité locale, une nécessité ? Gilbert ORSONI	105
Les enjeux financiers de la réforme de la taxe d'habitation pour les années 2020 et après. Mathieu HOUSER	110

JURISPRUDENCE

Organes des collectivités locales

Un conseiller municipal peut-il être regardé comme un agent public susceptible de bénéficier de la protection fonctionnelle ? 114

■ CAA Nancy (1^{re} ch.) 12 décembre 2019, *M. Bonnet et Association Anticor*, n°s 18NC02134 et 18NC02144

Conclusions Julie KOHLER

Compétences des collectivités locales

Le transfert de plein droit de la promotion touristique dont la création de l'office du tourisme, à la communauté d'agglomération à la place des communes membres classées non touristiques, interdit-il la participation de ces dernières à une société publique locale chargée de la promotion du tourisme ? 121

■ CAA Lyon (5^e ch.) 15 janvier 2020, *Commune d'Excenevex*, n°s 19LY00830 et 19LY02838

Conclusions Julien CHASSAGNE

La réalisation d'une étude d'impact pour les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale doit-elle être faite par un tiers indépendant ? 128

■ CE (6/5 CHR) 20 janvier 2020, *Association Force 5 QPC*, n° 432819

Conclusions Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE

Observations David DEHARBE

Fonction publique territoriale

Quelles sont les conditions pour présenter des listes aux élections au comité technique de la fonction publique territoriale ? 133

■ CAA Nantes (6^e ch.) 17 décembre 2019, *Syndicat CFDT Interco du Calvados*, n° 18NT01969

Conclusions François LEMOINE

Contentieux des collectivités locales

Un EPCI est-il recevable à contester le refus par un autre EPCI ou une collectivité territoriale de tirer les conséquences d'une substitution des communes à un EPCI en cas de retrait d'une compétence transférée ? 138

■ CE (7/2 CHR) 5 février 2020, *Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets du pays de Caux (SMITVAD)*, n°433308

■ CE (7/2 CHR) 5 février 2020, *Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets du pays de Caux (SMITVAD)*, n°433314

Conclusions Mireille LE CORRE

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	148
---	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	152
--------------------------------------	-----

MODÈLE D'ACTE MODÈLE DE CONVENTION DE RUPTURE CONVENTIONNELLE APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES PRÉVU À L'ARTICLE 5 DU DÉCRET N° 2019-1593 DU 31 DÉCEMBRE 2019 RELATIF À LA PROCÉDURE DE RUPTURE CONVENTIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	157
--	-----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes
Avocat au Barreau de Paris

François SÉNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université Grenoble-Alpes

Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département
de la Moselle – Ancien président de l'Association
des directeurs généraux et directeurs généraux
adjoints des services des départements et régions

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse
des dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé
à l'Université de Lorraine

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Médiation territoriale

Le *BJCL* a consacré son premier numéro de 2020 à la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le rapport d'information n° 2702 déposé le 20 février 2020 par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration, présenté par les députés Mme Sandrine Mörch et M. Pierre Morel-À-L'Huissier, vient de proposer des pistes pour améliorer la médiation entre les administrations et les administrés.

Il s'agit, par exemple, de rendre la médiation plus lisible en consacrant le Défenseur des droits comme coordonnateur de la médiation institutionnelle, de généraliser l'interruption des délais de recours contentieux lors de la saisine d'un médiateur institutionnel ou de renforcer la confiance en la médiation en garantissant l'indépendance des médiateurs (mandat de plus de trois ans, non renouvelable et irrévocable après avis du Défenseur des droits, agrément des médiateurs locaux par les médiateurs nationaux).

On ne doit pas oublier que la loi du 27 décembre 2019 a introduit dans le CGCT les médiateurs territoriaux ; en effet l'article L. 1112-24 prévoit que sans préjudice des dispositifs de médiation existants, les communes, les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent instituer, par délibération de l'organe délibérant, un médiateur territorial.

La délibération qui institue le médiateur territorial définit le champ de ses compétences détermine les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de ses fonctions et fixe la durée de son mandat.

Ne peut être nommée médiateur territorial par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la personne qui exerce une fonction publique élective ou est agent de cette collectivité territoriale ou de cet établissement, la personne qui exerce une fonction publique élective ou est agent au sein de l'un des groupements dont cette collectivité territoriale ou cet établissement est membre. Les médiations conduites par le médiateur territorial sont soumises aux dispositions de la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de justice administrative et la saisine du médiateur territorial interrompt les délais de recours contentieux et suspend les prescriptions dans les conditions prévues à l'article L. 213-6 dudit code de justice administrative.

On verra si cette procédure aboutit à désengorger les prétoires et à donner satisfaction aux bénéficiaires de la médiation. ■

Bernard POUJADE

La réalisation d'une étude d'impact pour les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale doit-elle être faite par un tiers indépendant ?

RÉSUMÉ Eu égard à la marge d'appréciation dont dispose le législateur pour déterminer les modalités de mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'Environnement, les dispositions du code de l'environnement relatives à l'étude d'impact ne peuvent pas être regardées comme méconnaissant cet article faute d'avoir imposé que l'étude d'impact soit réalisée par un tiers indépendant du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage du projet.

ABSTRACTS Environnement ■ Projet ■ Évaluation environnementale ■ Étude d'impact ■ Nécessité de sa réalisation par un tiers indépendant ■ Absence.

CE (6/5 CHR) 20 janvier 2020, Association Force 5 QPC, n° 432819 – Mme Moreau, Rapp. – M. Dutheillet de Lamothe, Rapp. public – SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Av.

Conclusions

Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, rapporteur public

L'association Force 5, le Groupement des agriculteurs biologiques du Finistère, le syndicat Simples et l'Union départementale de la consommation, du logement et du cadre de vie du Finistère ont demandé sans succès au tribunal administratif de Rennes puis à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler l'arrêté du 6 mai 2015 par lequel le préfet du Finistère a autorisé la Compagnie Electrique de Bretagne à créer et à exploiter une centrale de production d'électricité par cycle combiné au gaz à Landivisiau. Il s'agit de l'autorisation délivrée au titre de la police des installations classées.

QPC formée à l'occasion du pourvoi

À l'occasion du pourvoi qu'elles forment contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, pourvoi qui est encore au stade de l'examen d'admission des pourvois, les requérants soulèvent une question prioritaire de constitutionnalité de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige issue de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 mai 2014, en tant que cet article confie au pétitionnaire le soin d'élaborer l'étude d'impact qu'il exige, au lieu de prévoir qu'elle doit être élaborée par un tiers indépendant. Cela méconnaîtrait les exigences de l'article 7 de la charte de l'environnement.

Il est clair que la disposition est applicable au litige : cet article est celui qui prévoit la réalisation d'une étude d'impact pour les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, évaluation prévue en l'espèce par la rubrique pertinente de la nomenclature des installations

classées. Ces dispositions n'ont pas été déclarées constitutionnelles par le Conseil constitutionnel, mais celui-ci a déjà interprété l'article 7 de la charte, la question n'est donc pas nouvelle. Est-elle sérieuse ?

La QPC est-elle sérieuse ?

L'article 7 de la Charte de l'environnement a consacré un droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. C'est ce dernier aspect qui est invoqué. Votre jurisprudence est d'accord avec les requérants pour estimer que ce droit à participer implique, pour assurer son effectivité, un certain droit à disposer d'informations pertinentes relatives à l'objet sur lequel on est consulté¹, qu'il s'agisse d'un projet de norme ou d'un projet d'opération, de construction, d'activité etc. C'est d'ailleurs ainsi que l'a compris et traduit le législateur lorsqu'il a précisé la portée du principe de participation à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que l'article 7 de la charte s'applique tant aux actes réglementaires que non réglementaires². Cependant, ainsi que l'admet le pourvoi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a également laissé une large marge d'appréciation au législateur

¹ CE 4 octobre 2017, CDA de Seine-et-Marne, n° 412239 : inédit.

² CC 2012-269 QPC, 27 juillet 2012 ; CC 2012-283 QPC, 23 novembre 2012.

pour organiser les modalités de cette participation ³. Les choix opérés dans la définition de ces modalités ont des conséquences concrètes sur l'information du public et sur la portée de la participation, mais l'article 7 de la Charte n'impose pas un modèle unique. Vous avez ainsi jugé que le législateur pouvait prévoir que les avis consultatifs d'organismes spécialisés sont recueillis avant la phase de participation du public, afin que le public puisse en disposer, ou au contraire après, ce qui prive le public de cette expertise mais permet aux organismes consultés de disposer des remarques du public ⁴. Aujourd'hui, est en cause le choix de l'information réclamée du pétitionnaire lui-même.

Les requérants soutiennent qu'une forme de théorie des apparences imposerait que l'étude d'impact, document fondamental pour l'appréciation des incidences environnementales d'un projet, ne puisse être suspectée de partialité. Il devrait donc être interdit que l'étude d'impact soit réalisée par le pétitionnaire lui-même : il devrait être imposé qu'elle soit réalisée par un organisme indépendant, dont les requérants suggèrent même qu'il soit désigné par le tribunal administratif, comme un commissaire enquêteur pour une enquête publique. La critique de la question prioritaire de constitutionnalité s'apparente à une forme d'incompétence négative de l'article, dans sa rédaction alors applicable, car la loi prévoit simplement la nécessité d'une étude d'impact, mais n'interdit nullement que le pétitionnaire ait recours à un prestataire indépendant. Mais il est vrai qu'elle ne l'impose pas et que l'économie du dispositif implique bien que la réalisation de l'étude d'impact se fait sous la responsabilité du pétitionnaire. C'est d'ailleurs ce que prévoit explicitement l'article L. 122-1 dans sa rédaction actuelle, puisqu'il dispose désormais explicitement que : « *L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après "étude d'impact", etc.* » La critique nous semble donc opérante, y compris dans la rédaction de l'article applicable au litige, mais elle ne nous semble pas fondée. L'originalité de l'affaire tient à ce que ces dispositions sont d'abord prises pour la transposition de la directive européenne 2011/92/UE du 13 décembre 2011 relative l'évaluation environnementale des projets, qui a remplacé la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985. La réglementation européenne impose à la France de prévoir une telle évaluation environnementale, dont le processus est très encadré par la directive, pour un certain nombre de projets décrits aux annexes I et II de la directive, à des conditions sur lesquelles il n'est pas nécessaire de s'appesantir aujourd'hui. Or, dans son champ d'application, la directive prévoit bien que l'étude d'impact se fait sous la responsabilité du maître d'ouvrage : son article 5 dispose que « *lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement* ». En tant que l'article L. 122-1 s'applique aux projets désignés à l'annexe 1 et, sous réserve des critères fixés par la directive, à l'annexe 2 de la directive 2011/92, juger de sa constitutionnalité reviendrait à juger de la conformité de la directive elle-

même à la Constitution, ou aux principes analogues contenus désormais dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Vous savez que le Conseil constitutionnel se l'interdit, selon la jurisprudence qu'il a initié le 10 juin 2004 ⁵, sauf à ce qu'il identifie une méconnaissance de l'identité constitutionnelle de la France. Il nous semble qu'une règle ayant trait à cette identité constitutionnelle qui pourrait justifier qu'on déroge à l'obligation de transposer correctement une directive européenne n'est en cause ici : en première analyse, on pourrait donc penser que vous pourriez vous arrêter là ⁶.

Mais, à y regarder de plus près, il nous semble que le champ d'application de la législation française sur les évaluations environnementales est légèrement plus large que celui de la directive : le texte contesté de l'article L. 122-1, dans sa rédaction de l'époque, dispose que tous les projets qui « *sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact* ». Les listes d'ouvrages, travaux et activités contenues dans les annexes I et II de la directive européenne sont particulièrement larges, mais le champ d'application français l'est encore davantage. Ainsi, pour essayer de trouver un exemple concret, on peut constater que, s'agissant des installations sportives, ces annexes ne contiennent que les pistes de ski et aménagements associés, alors que la législation française impose que tout complexe sportif dont la construction ou le fonctionnement peut avoir une incidence notable sur l'environnement, notamment eu égard à sa localisation, fasse l'objet d'une évaluation environnementale avec étude d'impact. Il nous semble donc que, pour ce reliquat d'application, il vous faut examiner la question de constitutionnalité de façon plus approfondie.

Nous n'avons cependant pas de doute pour vous proposer de juger que le choix fait tant par le législateur européen que par le législateur français ne compromet pas la participation du public. Ce choix est d'abord conforme à une pratique ancienne et constante : c'est au pétitionnaire de fournir les informations pertinentes, et de les financer le cas échéant auprès de tiers. En pratique, cela le conduit souvent, pour satisfaire les exigences réglementaires décrivant le contenu précis des études d'impact, à déléguer la réalisation de l'étude à un cabinet extérieur. Les services administratifs chargés de l'instruction de la demande ont ensuite vocation à effectuer un contrôle de la qualité de l'étude. Un système de tiers de confiance ou de structures bénéficiant de garanties d'indépendance pour effectuer ces études au bénéfice des pétitionnaires est bien sûr envisageable, mais nous ne pensons pas que la Constitution l'exige. Le choix de principe fait par le législateur ne nous semble donc pas contraire à l'article 7 de la Charte, le reste regardant les exigences attendues de l'étude elle-même et leur contrôle. Or le premier point n'est pas critiqué et relève, pour le détail, du niveau réglementaire ; le second est important et fait l'objet, pour la procédure de l'espèce, de garanties importantes puisque, outre l'analyse des services d'instruction, l'étude d'impact sera soumise à l'avis

³ CC 2012-270 QPC, 27 juillet 2012 ; CC 7 mai 2014, n° 2014-395 QPC ; CC 2 février 2016, n° 2015-518 QPC ; CC 18 novembre 2016, 2016-595 QPC.

⁴ CE 4 octobre 2017, CDA de Seine-et-Marne, n° 412239 : inédit.

⁵ CC 10 juin 2004, Loi de confiance sur l'économie numérique, n° 2004-96 DC ; CC 27 juillet 2006, Loi relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information, n° 2006-540 DC.

⁶ CE 14 septembre 2015, Société Notre famille.com, n° 389806 : Rec., T., p. 576.

d'une autorité environnementale, dont vous savez qu'elle doit être indépendante tant vis-à-vis du maître d'ouvrage que de l'autorité qui instruit la demande et prendra la décision finale, et qu'elle doit rendre un avis spécifique sur la qualité de l'étude d'impact et les incidences environnementales du projet. En pratique, ces avis conduisent fréquemment à reprendre et compléter les études d'impact pour les

améliorer. Enfin, la consultation du public permet justement à celui-ci de consulter l'étude d'impact et, le cas échéant, de discuter sa méthode et ses conclusions.

Nous concluons donc à ce que vous ne renvoyiez pas cette question au Conseil constitutionnel. ■

Décision

Vu la procédure suivante :

Par des mémoires, enregistrés les 22 octobre et 4 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, l'association Force 5, le groupement des agriculteurs biologiques du Finistère, le syndicat Simples et l'union départementale de la consommation, du logement et du cadre de vie du Finistère demandent au Conseil d'État, à l'appui de leur pourvoi tendant à l'annulation de l'arrêt n° 17NT03927 du 21 mai 2019 de la cour administrative d'appel de Nantes ayant rejeté leur appel dirigé contre le jugement du tribunal administratif de Rennes qui avait rejeté leur recours tendant à l'annulation de l'arrêt du 6 mai 2015 par lequel le préfet du Finistère a autorisé la société Compagnie électrique de Bretagne à créer et à exploiter une installation de production d'électricité par cycle combiné au gaz dans la zone d'activités du Vern, dans la commune de Landivisiau, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État [...].* » Il résulte de ces dispositions que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionna-

lité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *I. – Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. / [...] III. – Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. Dans le cas d'un projet relevant de la procédure d'examen au cas par cas, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement est saisie par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet et détermine si ce dernier doit être soumis à la réalisation d'une étude d'impact.* » L'association Force 5 et autres soutiennent que ces dispositions, en ce qu'elles confient au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage du projet, et non à un tiers indépendant, le soin d'élaborer l'étude d'impact qu'elles prévoient, sont contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

3. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et 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.* » Il résulte de ces

dispositions 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.

4. Si le droit du public de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement implique que la personne publique concernée mette à la disposition du public des éléments, objectifs et pertinents, suffisants pour que la consultation puisse se tenir utilement, il résulte des dispositions du code de l'environnement que, lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, l'étude d'impact que doit réaliser le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage du projet est soumise à l'autorité compétente en matière d'environnement, qui doit émettre un avis joint, avec l'étude d'impact, au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public. Eu égard à la marge d'appréciation dont dispose le législateur pour déterminer les modalités de mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'Environnement, les dispositions critiquées ne peuvent pas être regardées comme méconnaissant cet article faute d'avoir imposé que l'étude d'impact soit réalisée par un tiers indépendant du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage du projet.

5. Il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente, en tout état de cause, pas un caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association Force 5 et autres. [...] ■

Observations

L'article 7 de la charte de l'environnement n'exige pas la réalisation d'une étude d'impact par un tiers indépendant du pétitionnaire

Par un arrêt n° 432819 du 20 janvier 2020, le Conseil d'État juge que les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, même si elles n'imposent pas la réalisation d'une étude d'impact de projet par un tiers

indépendant du maître d'ouvrage, ne sont pas contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement ⁷. Cette question qui se pose de longue date en doctrine devait être tranchée.

⁷ Cf. CE (5/6 CHR) 20 janvier 2020, n° 432819.