

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 14NT00629

Ministère de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie
c/ Association Dinard Côte d'Emeraude
Environnement

Mme Rimeu
Rapporteur

Mme Grenier
Rapporteur public

Audience du 23 janvier 2015
Lecture du 13 février 2015

C+
44
10
54-07-03

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5ème chambre)

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif, enregistrés respectivement les 10 mars 2014 et 16 avril 2014, présentés par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1202643 du 27 décembre 2013 par lequel le tribunal administratif de Rennes a annulé, à la demande de l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement, la décision du 26 avril 2012 par laquelle le préfet d'Ille-et-Vilaine a refusé de lui délivrer un agrément départemental au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement devant le tribunal administratif de Rennes ;

il soutient que :

- le jugement attaqué n'est pas suffisamment motivé ;

- le jugement attaqué, qui accueille les conclusions présentées par l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement le 7 septembre 2013, après l'expiration du délai de recours, est entaché d'erreur de droit ;

- le jugement est également entaché d'erreur de droit car il fait application de l'article

L. 141-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée et non à la date où il statue, comme il aurait dû le faire s'agissant de plein contentieux ;

- le jugement attaqué est entaché d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dans l'application des dispositions des articles L. 141-1, R. 141-2 et R. 141-3 du code de l'environnement puisqu'au regard des pièces soumises à l'instruction du préfet, le champ géographique dans lequel l'association requérante intervient de façon effective se limite à la commune de Dinard et aux communes limitrophes et non, contrairement à son objet statutaire modifié, sur l'ensemble de l'arrondissement de Saint-Malo, et que pour les trois années précédant la demande d'agrément, l'association n'exerçait pas ses activités sur une partie significative du département ;

- en agréant l'association dans le cadre des communes littorales de l'arrondissement de Saint Malo, le tribunal a commis une erreur de droit car la modification apportée à l'article L. 141-1 par la loi du 27 décembre 2012 n'a pas eu pour effet de permettre la délivrance d'agréments dans un cadre autre que départemental, régional ou national mais de préciser que l'activité associative n'a pas à recouvrir nécessairement l'ensemble du cadre territorial de l'agrément ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 octobre 2014, présenté pour l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement, dont le siège est 14 rue du petit Four à Dinard (35800), par Me Busson, avocat ; l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement demande à la cour :

1°) de rejeter la requête du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement ;

2°) d'annuler l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Rennes en ce qu'il a limité l'agrément délivré aux seules communes littorales de l'arrondissement de Saint Malo ;

3°) de lui octroyer un agrément pour l'ensemble de l'arrondissement de Saint-Malo ou à défaut pour le département d'Ille-et-Vilaine ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761 du code de justice administrative ;

elle soutient que :

- les modifications apportées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement par la loi du 27 décembre 2012 n'ont pas porté sur le motif de refus opposé par le préfet dans sa décision du 26 avril 2012, de sorte qu'il est indifférent que le tribunal ait appliqué les dispositions en vigueur avant l'entrée en vigueur de cette loi du 27 décembre 2012 ;

- dès lors qu'il s'agit de plein contentieux, le tribunal pouvait prendre en compte les nouvelles demandes présentées par la requérante en cours d'instance ;

- si l'association avait à l'origine vocation à agir principalement sur le territoire de la commune de Dinard-Saint-Enogat, ses activités vont désormais bien au delà et l'article R. 141-3 alinéa 2 du code de l'environnement permet de délivrer un agrément départemental même si une

association n'exerce ses activités que sur une partie du département ;

- l'association existe depuis 1970 avec les mêmes objectifs que ceux poursuivis aujourd'hui, de sorte que les conditions posées par les articles R. 141-2 et R. 141-3 du code de l'environnement étaient remplies à la date à laquelle elle a demandé son agrément ;

- la modification apportée au 5^{ème} alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'environnement par la loi du 27 décembre 2012 avait bien pour objet d'autoriser la délivrance d'agrément dans un cadre géographique différent du cadre départemental, régional ou national ;

- si la cour devait annuler l'agrément délivré dans le cadre de l'arrondissement, il conviendrait de lui octroyer cet agrément dans un cadre départemental, dès lors qu'il n'est pas nécessaire que l'association exerce effectivement son activité dans l'ensemble du département ;

- dès lors que son activité s'étend au delà des communes littorales limitrophes de Saint-Malo, elle souhaite que le jugement soit annulé en ce qu'il limite son agrément à cette zone et qu'un agrément lui soit délivré pour l'ensemble de l'arrondissement ;

Vu le mémoire et les pièces complémentaires, enregistrés le 24 novembre 2014, présentés, pour l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement, par Me Busson, qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 19 janvier 2015, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 23 janvier 2015 :

- le rapport de Mme Rimeu, premier conseiller ;

- les conclusions de Mme Grenier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Busson, avocat de l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement ;

Après avoir pris connaissance de la note en délibéré, enregistrée le 27 janvier 2015, présentée pour l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement ;

1. Considérant que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement relève appel du jugement du 27 décembre 2013 par lequel le tribunal administratif de Rennes, à la demande de l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement, d'une part, a annulé la décision du 26 avril 2012 par laquelle le préfet d'Ille-et-Vilaine avait refusé de lui accorder un agrément départemental au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, et, d'autre part, a agréé cette association, au titre de ces mêmes dispositions, dans le cadre des communes littorales de l'arrondissement de Saint-Malo pour une durée de cinq ans renouvelable ; que par la voie de l'appel incident, l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement demande l'annulation de ce jugement du 27 décembre 2013 en tant que celui-ci limite la portée de l'agrément aux communes littorales de l'arrondissement de Saint Malo et la délivrance d'un agrément dans le cadre de tout l'arrondissement de Saint Malo, ou subsidiairement du département d'Ille-et-Vilaine ;

Sur le bien fondé du jugement attaqué :

S'agissant de la recevabilité de la demande :

2. Considérant que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie soutient que les conclusions de première instance de l'association Dinard Côtes d'Emeraude Environnement tendant à ce que le tribunal lui délivre un agrément dans le cadre de l'arrondissement de Saint-Malo étaient tardives ;

3. Considérant que dans son mémoire introductif d'instance, l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement demandait au tribunal l'annulation de la décision du préfet d'Ille-et-Vilaine du 26 avril 2012 ainsi que la délivrance d'un agrément départemental ; que par un mémoire en réplique enregistré le 7 septembre 2013, après l'expiration des délais de recours, elle a demandé la délivrance d'un agrément dans le cadre de l'arrondissement de Saint Malo ; que ces conclusions ne s'analysent pas comme de nouvelles conclusions, qui seraient irrecevables faute d'avoir été présentées avant expiration du délai de recours contentieux, mais comme une modification de conclusions de plein contentieux afin de prendre en compte un changement intervenu dans les circonstances de droit depuis l'introduction de la requête ; que dans ces conditions, la fin de non recevoir soulevée par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement doit être rejetée ;

S'agissant de la légalité de la décision du 26 avril 2012 :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction à la date de la décision contestée : « *Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative. / (...). Ces associations sont dites "associations agréées de protection de l'environnement. / Cet agrément est attribué dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. (...)/ Les décisions prises en application du présent article sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.* » ; qu'aux termes de l'article R. 141-2 du même code : « *Une association peut être agréée si, à la date de la demande d'agrément, elle justifie depuis trois ans au moins à compter de sa déclaration: 1° D'un objet statutaire relevant d'un ou plusieurs domaines mentionnés à l'article L. 141-1 et de l'exercice*

dans ces domaines d'activités effectives et publiques ou de publications et travaux dont la nature et l'importance attestent qu'elle œuvre à titre principal pour la protection de l'environnement ; 2° D'un nombre suffisant, eu égard au cadre territorial de son activité, de membres, personnes physiques, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées ; 3° De l'exercice d'une activité non lucrative et d'une gestion désintéressée ; 4° D'un fonctionnement conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion ; 5° De garanties de régularité en matière financière et comptable » ; et qu'aux termes de l'article R. 141-3 du même code : « L'agrément est délivré dans un cadre départemental, régional ou national pour une durée de cinq ans renouvelable. Le cadre territorial dans lequel l'agrément est délivré est fonction du champ géographique où l'association exerce effectivement son activité statutaire, sans que cette activité recouvre nécessairement l'ensemble du cadre territorial pour lequel l'association sollicite l'agrément » ;

5. Considérant, d'une part, que si le dernier alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'environnement confère au juge administratif des pouvoirs de pleine juridiction afin qu'il statue lui-même, après avoir annulé un refus d'agrément opposé par une autorité administrative à une demande d'agrément, sur cette demande d'agrément, il n'a pas entendu déroger aux règles générales applicables au contentieux de l'excès de pouvoir qui impliquent que le juge statue, lorsqu'il se prononce sur la légalité d'une décision administrative, en fonction des circonstances de fait et de droit existant à la date de cette décision ; qu'il suit de là que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a fait application, pour se prononcer sur la légalité de la décision du préfet d'Ille-et-Vilaine du 26 avril 2012, de l'article L. 141-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable à la date de cette décision ;

6. Considérant, d'autre part, que si l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement a décidé d'adopter ce nom le 7 mai 2011, en même temps qu'elle modifiait l'article 1 de ses statuts pour étendre son champ d'activité à tout le département d'Ille-et-Vilaine et son objet à « tout fait de pollution », il ressort des pièces du dossier que cette association existe depuis 1969, et agit depuis 1993 sous le nom d'association des amis de Dinard et Saint-Enogat ; que, dans ces conditions, le préfet d'Ille-et-Vilaine ne pouvait légalement refuser à l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement l'agrément qu'elle sollicitait au motif qu'elle n'exerçait pas ses activités conformément à son objet statutaire depuis trois ans ainsi que l'exige l'article R. 141-2 précité du code de l'environnement ;

7. Considérant enfin, que les dispositions précitées des articles L. 141-1 et R. 141-3 du code de l'environnement, si elles ont pour effet que l'agrément qu'elles instituent ne puisse être délivré par l'autorité compétente que dans un cadre départemental, régional ou national, n'impliquent aucunement, en revanche, dès lors que les mêmes dispositions précisent que l'agrément est délivré est fonction du champ géographique où l'association exerce effectivement son activité statutaire, que l'activité de l'association demanderesse s'exerce sur l'ensemble du cadre territorial en question, ou, même, contrairement à ce que soutient le ministre, sur une partie significative de celui-ci ; qu'ainsi, le ministre n'est pas fondé à soutenir que le préfet aurait pu refuser de délivrer l'agrément sollicité au motif que l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement n'aurait pas une activité effective sur une partie significative du territoire pour lequel l'agrément est sollicité et limite l'essentiel de son action à la commune de Dinard et aux autres communes littorales de l'arrondissement de Saint-Malo ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le

jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision du préfet d'Ille-et-Vilaine du 26 avril 2012 ;

S'agissant de la demande d'agrément de l'association Dinard Côte d'Emeraude environnement :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2012 susvisée, applicable à la date du présent arrêt : *« Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative. (...) Ces associations sont dites "associations agréées de protection de l'environnement. Cet agrément est attribué dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il est valable pour une durée limitée et dans un cadre déterminé en tenant compte du territoire sur lequel l'association exerce effectivement les activités énoncées au premier alinéa. (...) Les décisions prises en application du présent article sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ;*

10. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires ayant précédé à l'adoption de l'article 15 de la loi susvisée du 27 décembre 2012, et notamment de l'objet de l'amendement introduit par le Gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale que la modification apportée à l'article L. 141-1 du code de l'environnement n'a pas eu pour effet de permettre la délivrance d'un agrément dans un cadre différent de celui des circonscriptions administratives définies par l'article R. 141-3 du même code, mais seulement, ainsi d'ailleurs que le prévoyait déjà le second alinéa de ce même article R. 141-3, de préciser qu'il doit être tenu compte, pour l'attribution de l'agrément, du territoire sur lequel l'association exerce effectivement son activité, sans que puisse lui être opposé le fait que ce territoire ne correspond pas au cadre administratif pour lequel l'agrément est délivré, ni même à une partie significative de celui-ci ; qu'il suit de là que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a estimé que les dispositions introduites à l'article L. 141-1 du code de l'environnement par l'article 15 de la loi du 27 décembre 2012 permettait la délivrance d'un agrément dans un cadre territorial moins étendu que celui du département;

11. Considérant, cependant, qu'il n'est pas contesté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement qu'ainsi que l'a jugé le tribunal administratif de Rennes, l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement remplissait, à la date à laquelle elle a déposé sa demande, les conditions fixées par l'article R. 141-2 du code de l'environnement ; que la circonstance que le nom et l'objet statutaire de l'association aient été modifiés en 2011, notamment pour élargir le champ de ses activités à l'ensemble du département d'Ille-et-Vilaine et non plus le limiter comme c'était le cas auparavant à l'arrondissement de Saint-Malo, est sans incidence sur le respect des conditions fixées par l'article R. 141-2 déjà cité, qui n'exigent ni que l'activité de l'association s'exerce effectivement dans un territoire déterminé, conforme à l'objet statutaire, ni qu'elle s'exerce sur une partie significative du département ; que par suite, l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement pouvait se voir délivrer, conformément aux dispositions précitées des articles L. 141-1 et R. 141-3 du code de l'environnement, qui prévoient que l'agrément est délivré en fonction du champ géographique où l'association exerce effectivement son activité statutaire sans que cette activité recouvre nécessairement l'ensemble du cadre territorial pour lequel l'agrément est sollicité, un agrément départemental ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'est pas fondé à demander, par la voie de l'appel principal, l'annulation du jugement du tribunal administratif de Rennes du 27 décembre 2013 ; qu'en revanche, l'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement est fondée à demander, par la voie de l'appel incident, la réformation du jugement du tribunal administratif de Rennes en tant que celui-ci limite aux communes littorales de l'arrondissement de Saint Malo l'agrément accordé et à ce que le présent arrêt lui accorde un agrément dans un cadre départemental ;

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

13. Considérant que dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association Dinard Côtes d'Emeraude Environnement et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'environnement est rejetée.

Article 2 : L'association Dinard Côte d'Emeraude Environnement est agréé au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement dans le cadre du département d'Ille-et-Vilaine, pour une durée de cinq ans renouvelables.

Article 3 : Le jugement du Tribunal administratif de Rennes du 27 décembre 2013 est réformé en ce qu'il a de contraire à l'article 2 du présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à l'association Dinard Côtes d'Emeraude Environnement la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Dinard Côte d'Emeraude environnement et au ministre de l'écologie du développement durable et de l'environnement.

Copie en sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2015, à laquelle siégeaient :

- M. Lenoir, président de chambre,
- M. Francfort, président-assesseur,
- Mme Rimeu, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 13 février 2015.

Le rapporteur,

Le président,

S. RIMEU

H. LENOIR

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.