

# LA GAZETTE

DE L'INSTITUT DE DROIT  
PUBLIC DES AFFAIRES



## AU SOMMAIRE DE CE NUMÉRO :

### ► L'ÉDITO

**Préparer l'avenir, par Maître Régis Froger**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation - SCP Foussard Froger | p. 4

---

### ► LES BRÈVES DE JURISPRUDENCES

Commentaires des dernières jurisprudences | p. 6

---

### ► LES ENTRETIENS

#### L'Entretien du mois, avec M. Guillaume Delalay

Chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie | p. 16

#### Que sont-ils devenus ? Madame Ségolène Rietsch

Juriste - Responsable juridique de la société RES France | p. 22

---

### ► REGARDS SUR L'ACTUALITÉ JURIDIQUE

**Police administrative contre libertés économiques : entre continuité et rupture**, par Yannis Smaali | p. 25

#### Les usines de méthanisation, danger environnemental ou énergie d'avenir ?

par Sandrine Lebel | p. 30



## Qui sommes-nous ?

L'Institut de droit public des affaires (IDPA) est comme une école dans l'école : il s'agit d'un diplôme universitaire (Université Paris XI) qui forme de futurs avocats de droit public au sein même de l'école de formation du barreau (EFB) de Paris. Il permet ainsi aux élèves-avocats sélectionnés de bénéficier, en parallèle des cours de l'EFB, d'enseignements d'excellence sur la pratique du droit public.

Créé et géré pendant vingt ans par Maître Jean-Pierre Boivin, l'Institut est aujourd'hui dirigé par Maître Jean-Marc Peyrical.

Les enseignements dispensés par des praticiens de renom traitent des marchés publics, du droit européen, du droit de l'environnement industriel, du droit de l'urbanisme mais aussi des techniques de droit fiscal, du contentieux administratif ou encore de la déontologie de l'avocat publiciste.

Tout admis à l'examen d'entrée d'un centre régional de formation à la profession d'avocat (CRFPA) peut déposer sa candidature pour intégrer l'IDPA. En cas d'admission, le transfert au sein de l'EFB de Paris sera automatiquement pris en charge. Les étudiants doivent obligatoirement débiter leur formation par le stage PPI (Projet Personnel Individualisé).

Existant depuis plus de 30 ans, l'IDPA dispose d'un réseau constituant un tremplin essentiel pour les futurs avocats publicistes. Les liens tissés entre chaque promotion et perpétués grâce à l'Association de l'IDPA permettent aux élèves-avocats intégrant l'Institut de bénéficier d'un soutien permanent pour leur entrée dans la vie professionnelle.

Futurs élèves-avocats, n'hésitez plus, rejoignez-nous !

Pour plus de renseignements, vous pouvez nous contacter à l'adresse suivante :

[contact@association-idpa.com](mailto:contact@association-idpa.com)

**L'Association de l'IDPA**



## Présentation de l'association IDPA

L'Association de l'IDPA occupe une place centrale au sein de l'Institut.

Très active, l'Association de l'IDPA fédère et entretient un réseau composé de plus de 700 diplômés, avocats ou professionnels du droit.

Elle a également pour objet de promouvoir le droit public des affaires.

À cette fin, elle organise chaque année le Gala de l'IDPA (qui s'est tenu les années passées au Conseil d'État, à la Cour administrative d'appel de Paris, à la Bibliothèque de l'Ordre des avocats...).

L'Association organise également des conférences, sous forme de colloque, les "Jeudi de l'IDPA".

Enfin, elle publie la Gazette de l'IDPA contenant des articles de droit et des entretiens avec des professionnels du monde juridique.

Le bureau de l'association est composé de :

**Président** : Luc Gomez

**Vice-Présidente** : Auriane Bender

**Trésorière** : Alexandra Ouzar

**Secrétaire** : Blanche Delterme

**Pôle Gazette** : Laetitia Domenech (référente), Sandrine Lebel, J. Patricia Cespedes Arteaga, Rémi Jabakhanji et Haroon Malik

**Événementiel** : Ferial Hamou (référente) et Alexandra Ouzar

**Partenariats** : Pauline Causade (référente), Annie Jovanovic et Luc Gomez

**Communication** : François Hauville (référent) et J. Patricia Cespedes Arteaga

## L'EDITO



### Préparer l'avenir par Me Régis Froger

Au terme d'une année marquée par la crise et l'état d'urgence sanitaire qui a propulsé le juge administratif des référés sur le devant de la scène [1], la question des libertés publiques a largement et légitimement occupé les juristes. Mais elle n'a pas, loin s'en faut, éclipsé le droit public des affaires, qui demeure au cœur de l'action publique. Du point de vue réglementaire, d'abord, avec de nombreux textes qui se sont succédés pour ajuster, préciser ou réformer, de manière plus ou moins pérenne, les cadres d'action et instruments dont disposent les personnes publiques pour agir, que ce soit en urbanisme, en matière environnementale ou de commande publique. Du point de vue opérationnel, ensuite, parce qu'il a sans cesse fallu, à l'aune des préconisations de la Direction des affaires juridiques de Bercy, que partenaires publics et privés s'adaptent pour assurer la continuité du service public. Du point de vue du contentieux, enfin, parce que sans liberté d'entreprendre, sans liberté du commerce et de l'industrie, sans liberté d'aller et venir, il n'y a pas de vie économique possible. Les opérateurs économiques et acteurs de la société civile ont été nombreux à solliciter du juge administratif un contrôle de proportionnalité des mesures restreignant leurs activités. Du droit des libertés publiques au droit public des affaires, il n'y a qu'un pas.

Dans ce contexte tumultueux, point de résignation de l'avocat publiciste donc, mais sans doute de la résilience - « *une adaptation réussie, en dépit du risque et de l'adversité* » [2] - qui passe par un dialogue devant et avec le juge. Dialogue constant et renforcé en référé mais aussi au fond, comme en atteste la très récente introduction, à titre expérimental et pour une durée de dix-huit mois, de la possibilité d'organiser devant le Conseil d'Etat des

séances orales d'instruction et des audiences d'instruction [3].

Dialogue plein de promesses qui dessinent de nouveaux horizons. A travers le premier contentieux climatique, le Conseil d'Etat a ainsi rappelé à l'Etat que, lorsqu'il prend des engagements, en l'occurrence sur des objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre, il ne s'agit pas de simples déclarations, mais de véritables promesses qu'il doit tenir. Et pour préserver notre futur, il doit agir dès à présent, en justifiant des moyens qu'il met en œuvre, sans pouvoir les reporter [4]. Car ces promesses d'un futur meilleur, ou préservé, supposent aussi de sécuriser les acteurs de la vie économique et civile, dès à présent.

Ces besoins de sécurité et de stabilité justifient que, lorsque l'Etat se donne des règles de conduite, même informelles, même non normatives, elles doivent pouvoir être contestées devant le juge, parce qu'elles ont une influence sur le comportement des tiers [5]. Les fiscalistes le savent : les contribuables doivent être prémunis contre les changements de doctrine administrative, à l'exception du cas, naturellement, où ces opérateurs seraient auteurs d'un abus de droit [6]. Car si le juge offre une promesse de sécurité, c'est toujours sous la réserve du bon comportement de l'opérateur économique, qui ne doit pas être frauduleux. Encore que la fraude s'entend strictement, ainsi que l'illustre le droit de l'urbanisme : la fraude du pétitionnaire ne peut en principe résulter de la méconnaissance des règles de droit privé de la copropriété [7]. Il ne faudrait pas pour autant en déduire que droit privé et droit public sont indifférents l'un à l'autre. Les interactions sont constantes, parfois facteur de complexité. Les acteurs de la commande publique le savent bien, à l'heure où

le Conseil constitutionnel, à l'occasion des dix ans de la question prioritaire de constitutionnalité, a été invité à se prononcer sur le régime des contrats privés de la commande publique [8].

L'année écoulée, bouleversée et bouleversante, en atteste : environnement et droit de l'Union européenne, urbanisme, fiscalité, commande publique ou encore contentieux administratif sont en perpétuel mouvement, entre recherche de sécurisation et de nouveaux horizons. Autant de domaines qui se trouvent au cœur de la formation dispensée par l'IDPA et au cœur de l'exercice professionnel des avocats qui en sont issus. Autant de promesses dont les avocats publicistes n'ont pas fini de s'emparer pour préparer l'avenir. Les libertés publiques ne se décrètent pas, ou pas seulement, elles se pratiquent. L'avenir ne se rêve pas, ou pas seulement, il se prépare. Pour l'avocat comme pour l'artiste, *le futur ne s'oublie pas* [9].



**Maître Régis Froger,  
Avocat au Conseil d'Etat et à  
la Cour de Cassation  
SCP Foussard Froger**

### **Références :**

[1] Plus de 900 référés déposés depuis le mois de mars 2020, soit une augmentation de près de 583 % en comparaison avec l'année dernière sur la même période, selon le président de la Section du contentieux, J.-D. Combrexelle – Le Figaro, 6 novembre 2020.

[2] L. Sourzat, Le contrat administratif résilient, LGDJ, 2019, n°1, citant B. Cyrulnik, G. Jorland, Résilience. Connaissances de base, Odile Jacob 2012, pp. 24 et 25.

[3] Décret n°2020-1404, 18 novembre 2020.

[4] CE, 6e-5e ch. Réunies, 19 nov. 2020, n°427301, *Commune de Grande-Synthe*.

[5] CE, Sect., 12 juin 2020, n°418142, *Gisti*.

[6] CE, Ass., 28 oct. 2020, n°428048.

[7] CE, 23 octobre 2020, n°425457, *Ville de Paris*.

[8] Cons. Const., 2 octobre 2020, n°2020-857 QPC.

[9] Edito très librement inspiré par Matthieu Chedid.



## Brèves juridiques

### CONTRATS PUBLICS

#### **Conseil Constitutionnel, décision QPC n° 2020-857 du 2 octobre 2020 – Constitutionnalité du régime de référé contractuel applicable aux contrats de droit privé relevant de la commande publique**

Par une ordonnance du 8 juillet 2020, la chambre commerciale de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les dispositions relatives au référé contractuel applicables aux contrats de droit privé relevant de la commande publique instaurées par l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009.

Cette QPC a été soulevée par un concurrent évincé d'un contrat privé de la commande publique et consistait notamment à remettre en cause l'insuffisance du régime juridique existant, sur le fondement de l'atteinte au droit à un recours effectif et la méconnaissance du principe d'égalité.

Les dispositions contestées, résultant de la transposition de la directive 2007/66/CE du 11 décembre 2007, organisent les cas dans lesquels les voies recours ouvertes aux concurrents évincés d'une procédure de passation de contrat relevant du droit de la commande publique, à savoir le référé précontractuel et le référé contractuel.

D'une part, concernant le droit à un recours effectif, le candidat évincé critiquait l'absence de délai de *standstill* en marché à procédure adaptée, comme c'est le cas pour les contrats publics.

Le Conseil constitutionnel affirme toutefois que le régime du référé contractuel prévu par l'article 16 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique est conforme à la Constitution. La décision relève le motif d'intérêt général poursuivi par le législateur, tenant à éviter une remise en cause trop fréquente des contrats et assurer la sécurité juridique contractuelle en limitant les cas d'annulation des contrats de droit privé de la commande publique aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Aussi, malgré l'absence de délai de *standstill*, le Conseil constitutionnel relève que les articles 3 et 6 de l'ordonnance permettent aux personnes ayant intérêt à conclure un contrat de droit privé de la commande publique d'exercer un référé précontractuel.

D'autre part, le candidat évoquait l'inexistence d'un équivalent au recours Tarn-et-Garonne en matière de contrat privé de la commande publique, en méconnaissance du principe d'égalité.

Le Conseil constitutionnel prend en compte le fait que la jurisprudence administrative permet l'introduction d'un recours en contestation de la validité de ce contrat à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine.

Toutefois, les juges de la rue Montpensier retiennent que les contrats administratifs et les contrats de droit privé répondent à des finalités et des régimes différents. En effet, les candidats évincés d'un contrat privé de la commande publique sont dans une situation différente des candidats évincés d'un contrat adminis-

tratif de la commande publique, indique le Conseil constitutionnel. Dès lors, la différence de traitement, qui est en rapport avec l'objet de la loi, est justifiée et ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi.

L'absence d'équivalent du recours Tarn-et-Garonne pour les contrats privés de la commande publique n'est donc pas contraire au bloc de constitutionnalité.

**Conseil d'État, 12 octobre 2020, Société Mersen et autres, n° 432981, 433423, 433477, 433563 et 433564, B., mentionné aux Tables – Formation des contrats et marchés – Pratiques anticoncurrentielles – Ententes.**

Par cette décision, le Conseil d'État apporte des précisions quant au régime contentieux des pratiques anticoncurrentielles en matière de contrats relevant de la commande publique, notamment lorsque l'acheteur public est victime, à l'occasion de la passation d'un contrat, d'ententes illicites.

A titre liminaire, rappelons que l'article 101 TFUE énonce que certaines ententes qui seraient de nature à entraver la libre concurrence sont interdites. Par le terme entente, on désigne tout partage de marché, fixation de quota de production ou accord sur les prix entre entreprises pour les maintenir artificiellement élevés.

Allant plus loin que la lettre du traité, la Cour de justice a reconnu comme préjudice réparable les dommages résultant de l'effet dit « d'ombrelle sur les prix », qui induit que des entreprises étrangères à l'entente profitent de celle-ci, en se plaçant dans son sillage pour fixer leur prix à un niveau supérieur à ce qu'il aurait été en l'absence de l'entente (CJUE, 5 juin 2014, *Kone AG et autres c/ Öbb-Infrastruktur AG*, aff. C-557/12).

Le Conseil d'État admet, quant à lui, la possibilité d'engager devant les juridictions administratives la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés, en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit une personne publique à contracter avec l'une d'entre elles, à des conditions de prix désavantageuses (CE, 19 décembre 2007, *Campenon Bernard*, n°268918, A., publié au Recueil).

Ainsi, les acheteurs peuvent obtenir la réparation d'un préjudice résultant de la différence éventuelle entre les termes du marché effectivement conclu et ceux auxquels il aurait dû l'être dans des conditions nor-

males, même si l'action n'est pas dirigée contre l'attributaire du marché (CE 27 mars 2020, *Société Lacroix Signalisation*, n°421758, A, publié au Recueil)

Dans cette affaire, la Commission européenne a infligé des amendes à plusieurs sociétés en raison d'ententes illicites. La SNCF a cherché à engager la responsabilité quasi-délictuelle des sociétés et de leurs filiales, en raison du préjudice résultant du surcoût imputable à l'entente. Sa demande a été rejetée en première instance par le tribunal administratif de Paris, mais la Cour administrative d'appel a, par la suite, jugé sa demande recevable et retenu la responsabilité de certaines sociétés.

Saisi en cassation, cette affaire constitue l'occasion pour le Conseil d'État d'affirmer que les entreprises dont les pratiques anticoncurrentielles ont eu pour effet d'augmenter le prix de marchés conclus par leurs victimes sont susceptibles d'engager leur responsabilité du fait de ce surcoût, alors même que ces marchés ont été conclus avec des entreprises ne participant pas à l'entente.

Ce faisant, la Haute juridiction administrative s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence européenne *Kone AG* susmentionnée en affirmant la possibilité de réparer les préjudices de l'effet d'ombrelle résultant d'ententes illicites.

**Conseil d'Etat, 12 octobre 2020, Commune d'Antibes, n° 431903, B., mentionné aux Tables – Concessions – Défaillance de la société dédiée – Modulation des pénalités.**

Par cette décision, le Conseil d'État apporte des précisions concernant trois problématiques afférentes aux contrats de concessions, à savoir les notions de différend, de société dédiée, ainsi que la capacité pour le juge administratif de contrôler et moduler les pénalités infligées au cocontractant.

Dans cette affaire, la commune d'Antibes a conclu avec la société Vert Marine, le 19 octobre 2012, un contrat concédant l'exploitation de la salle omnisport de la ville pour une durée de 10 ans. Entre 2015 et 2016, la commune a émis dix-sept titres exécutoires, lesquels ont tous fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Nice, en procédant à l'annulation de seize d'entre eux et en réduisant le montant du dernier. Les titres exécutoires ont été annulés par le Tribunal administratif de Marseille, en tant qu'ils étaient dirigés contre la Société Vert Marine, alors que l'exécution du contrat avait été

confiée à une société dédiée, créée spécifiquement à cette occasion.

La Cour administrative d'appel de Marseille a, quant à elle, rejeté les appels interjetés contre ces jugements, sans examiner les fins de non-recevoir soulevés par la commune d'Antibes, qui contestait la recevabilité des recours introduits par la Société Vert Marine, faute d'avoir mis en œuvre une procédure de conciliation prévue au contrat.

Saisi en cassation, le lors de la restitution des sommes à la personne publique.

En premier lieu, le Conseil d'État considère que cette clause contractuelle, stipulant l'obligation d'une conciliation obligatoire préalable entre le délégataire et le délégant en cas de différend résultant de l'interprétation ou de l'exécution du contrat, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

En effet, la personne publique inflige à son cocontractant des sanctions pécuniaires prévues par le contrat et ne fait pas naître un différend au sens de la clause susmentionnée. Il en est de même concernant le titre exécutoire concernant le recouvrement de la redevance d'occupation du domaine du public, qui ne constitue pas un différend, précise le Conseil d'État. La notion de différend fait donc l'objet d'une définition restrictive par la présente jurisprudence.

En deuxième lieu, concernant le fait que les titres exécutoires ont été émis à l'encontre de la Société Vert Marine et non pas à la société dédiée à l'exécution du contrat, le Conseil d'État estime que le concessionnaire restait solidairement des engagements contractuels transmis à sa filiale. Le motif d'annulation repris par le tribunal administratif et la cour administrative n'est donc pas retenu par la Haute juridiction.

En troisième et dernier lieu, cette décision constitue l'occasion d'apporter des précisions quant au pouvoir de modulation des pénalités contractuelles reconnue au juge du contrat, dans l'hypothèse d'une concession.

Le Conseil d'État considère que le juge du contrat peut, à titre exceptionnel, modérer ou augmenter le montant d'une pénalité s'il est manifestement excessif ou dérisoire, et ce uniquement « *dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement excessif* ». Cette condition sera appréciée à l'aune des recettes prévisionnelles de l'exploitation, y compris des subventions versées par le concédant, et de la gravité de l'inexécution en cause.

### **Tribunal des Conflits, 2 novembre 2020, C4196, Publié au recueil Lebon, Contrat public – clause exorbitante bénéficiant à la personne privée.**

Aux termes d'une décision rendue le 2 novembre 2020, le Tribunal des Conflits a jugé que la présence d'une clause exorbitante du droit commun n'entraîne pas, inéluctablement, la qualification de contrat administratif.

En l'espèce, la société Eveha candidate évincée de l'attribution d'un marché public a saisi le tribunal administratif de Marseille d'une demande tendant à l'annulation du marché passé le 10 mars 2017 entre la société publique locale d'aménagement (SPLA) Pays d'Aix territoires et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) portant sur la réalisation de fouilles archéologique préventive dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

La Cour administrative d'appel de Marseille, saisie en appel par la société Eveha, a renvoyé au Tribunal des conflits, le soin de décider de la compétence de l'ordre de juridiction.

Pour rappel, la nature d'un contrat peut être déterminée par la loi ou la jurisprudence.

Concernant la qualification jurisprudentielle, un contrat passé par une personne publique et une personne privée peut être administratif s'il contient une clause exorbitante de droit commun (TC, 13 octobre 2014, *Axa France IARD*, req. n° C3963, A publié au Recueil) ou en raison de son objet (CE, du 4 mars 1910, 29373, A, publié au recueil Lebon).

Le Tribunal des conflits, commence par rappeler que l'archéologie préventive « *relève de missions de service public* » et a pour objet « *d'assurer, à terre et sous l'eau, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement* ».

Il précise aussi qu'aux termes de l'article L. 523-1 du code du patrimoine les diagnostics d'archéologie préventive sont confiés à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public national à caractère administratif.

Ensuite, conformément à sa jurisprudence Société Axa IARD de 2014, le Tribunal des conflits rappelle qu'un contrat est administratif s'il contient une clause exorbitante de droit commun, c'est-à-dire une clause qui octroie des prérogatives particulières à la personne publique cocontractante.

Cependant, au cas d'espèce, les clauses du contrat litigieux confèrent des prérogatives particulières uniquement à la personne privée, de sorte qu'il ne peut pas être qualifié d'administratif sur ce fondement.

Autrement dit, pour qu'un contrat passé entre une personne publique et une personne privée, puisse être qualifié de contrat administratif, la clause exorbitante de droit commun doit être rédigée dans l'intérêt exclusif de la personne publique et par conséquent, ne peut pas bénéficier à la personne privée.

Toutefois, le Tribunal des Conflits précise que, le contrat litigieux est administratif sur le fondement du critère de l'objet du contrat. Faisant application de la décision *Consort Grimouard* (Conseil d'Etat, Section, du 20 avril 1956, n°33961, A, publié au recueil), il juge que les travaux réalisés dans le cadre de ce contrat participent à l'exécution d'un service public exercé par l'INRAP. En conséquence, le Tribunal de conflits déclare que la juridiction administrative est compétente.

**Conseil d'État , 20 novembre 2020, n° 428156, B, mentionné aux Tables - Marchés et contrats administratifs - Recevabilité du recours de plein contentieux des tiers.**

Amené à se prononcer sur les recours des tiers en matière contractuelle, le Conseil d'État aligne le régime de la contestation des avenants contractuels avec celui des contrats administratifs.

Conformément à la jurisprudence Tarn-et-Garonne (CE ass., 4 mars 2014, *département du Tarn-et-Garonne*, req. n° 358994, A, Publié au Recueil), en vertu de laquelle le recours en contestation de validité relève du plein contentieux, sauf lorsque les contrats ont été signés avant la date du 4 avril 2014, le Conseil d'État juge par sa décision du 20 novembre 2020 que le régime contentieux des avenants est également fonction de la date de signature de l'avenant. Ainsi, un avenant conclu après la décision Tarn-et-Garonne qui modifie un contrat conclu antérieurement relève du régime de pleine juridiction.

En l'espèce, l'association Trans'Cub et autres ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler des avenants à un contrat de concession du service public de l'eau conclu entre la Communauté urbaine de Bordeaux et la Lyonnaise des eaux en 1991.

Plus précisément, l'association et trois usagers ont contesté la légalité, d'une part, des délibérations du conseil de la Communauté urbaine de Bordeaux en date du 8 juillet 2011 et du 21 décembre 2012, ainsi que de la décision du président de la Communauté urbaine de Bordeaux du 18 avril 2013 refusant de retirer ces délibérations et, d'autre part, des clauses tari-

fares résultant des délibérations de la Communauté urbaine de Bordeaux du 22 décembre 2006 et du 10 juillet 2009.

À la suite du rejet de l'appel par la Cour administrative d'appel de Bordeaux l'association Trans'Cub et autres, se pourvoient en cassation. Avant tout développement, il est précisé que la date de signature du contrat de concession est antérieure à la jurisprudence Tarn-et-Garonne, ce qui confère aux délibérations contestées le caractère d'acte détachable du contrat, susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

Dans un premier temps, après avoir évoqué le considérant de principe issu de la décision Tarn-et-Garonne, en vertu duquel « la contestation de validité des contrats administratifs par les tiers doit faire l'objet d'un recours de pleine juridiction », le Conseil d'État rappelle que la règle ne trouve à s'appliquer qu'à l'encontre des contrats signés à compter de la lecture de la décision, soit les contrats signés à compter du 4 avril 2014. Ainsi, tous les contrats conclus antérieurement restent régis par le droit applicable à la date de leur signature.

Puis, dans un second temps, le Conseil d'État élargit le champ d'application de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* aux avenants d'un contrat administratif et considère que le régime de leur contestation dépend de leur date de conclusion.

En l'espèce, le juge administratif, après avoir écarté les contestations relatives aux délibérations dépourvues de caractère réglementaire sur invitation de sa rapporteure publique Mireille Le Corre, se prononce sur les délibérations en date du 22 décembre 2006, du 10 juillet 2009 et du 21 décembre 2012.

La Haute autorité administrative considère à cet égard que les dates de conclusion des avenants et les délibérations étant toutes antérieures au 4 avril 2014, leur contestation relevait du recours pour excès de pouvoir. Ces décisions constituant, au regard du droit antérieur, « des actes détachables du contrat de concession susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

In fine, le Conseil d'État rejette une partie des griefs pour inopérance et annule l'arrêt de la Cour administrative de Bordeaux pour erreur de droit en tant qu'il ne statue pas sur les conclusions dirigées contre la délibération en date du 21 décembre 2012 et renvoie l'affaire devant la Cour d'appel administrative de Bordeaux.

## CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

### **Conseil d'État, 21 septembre 2020, M. D, n° 428683, A, publié au Recueil – opposabilité des lignes directrices.**

Trois mois après avoir unifié le régime des actes administratifs de portée générale par le biais de sa décision *GISTI* (CE, 12 juin 2020, *GISTI*, req. n° 418142, A, publié au Recueil), le Conseil d'État se prononce à nouveau sur les actes susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des individus, et plus précisément sur le régime des lignes directrices.

Par le biais de sa décision *M. D.* du 21 septembre 2020, le Conseil d'État a jugé que les lignes directrices issues d'une autorité administrative disposant du pouvoir réglementaire peuvent être invocables dans la mesure où ces dernières édictent des critères permettant de mettre en œuvre le texte qu'elles interprètent, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation.

Pour mémoire, jusqu'à présent, le régime des lignes directrices était issu de la jurisprudence *M. Ortiz c/ Ministre de l'intérieur* (CE, 4 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz*, req. n° 383267, A, Publié au Recueil), l'invocabilité des lignes directrices était alors soumise à la réunion de deux conditions, d'une part, l'autorité qui adoptait l'acte ne devait pas disposer du pouvoir réglementaire en la matière, et d'autre part, l'acte devait octroyer un avantage à celui qui l'invoque.

En l'espèce, le Conseil d'État était saisi de la contestation du montant d'une indemnité de départ volontaire par un agent contractuel de l'Etat travaillant dans un établissement d'enseignement privé à l'étranger.

Ici, l'agent avait présenté au recteur de l'académie de Grenoble une demande préalable tendant à connaître le montant de l'indemnité de départ volontaire auquel il pouvait prétendre en cas de démission, pour reprise d'une entreprise. Par une première décision, le réacteur lui a indiqué qu'il pourrait obtenir la somme de 22 000 euros. Insatisfait du montant, M. D a démissionné, accepté la prime de 22 000 euros et exercé un recours pour que le montant soit réévalué à 73 168.10 euros.

Débouté successivement par le Tribunal administratif de Grenoble et la Cour administrative d'appel de Lyon, M. D s'est pourvu en cassation. A l'appui de son recours M. D invoquait un décret relatif au montant de l'indemnité et deux circulaires ministérielles, régulièrement publiées, relatives aux possibilités de moduler le montant de l'indemnité.

Ainsi, le Conseil d'État a été amené à déterminer si un acte pris par une autorité administrative disposant du pouvoir réglementaire, en l'occurrence, le ministre de l'éducation, est susceptible d'être qualifié de lignes directrices. Répondant par l'affirmative, le Conseil d'Etat élargit le champ d'application de sa jurisprudence *M. Ortiz*. Désormais, l'autorité administrative peut avoir recours aux lignes directrices alors même qu'elle dispose du pouvoir réglementaire en la matière.

Par la présente décision, le Conseil d'État met en exergue son souci de justiciabilité des actes administratifs et facilite l'exercice de recours à l'égard de toutes les décisions de portée générale .

### **Conseil d'État, 25 septembre 2020, SCI La Chaumière et Mme B., n° 430945, A, Publié au recueil Lebon – délai raisonnable – décisions d'espèce.**

Le Conseil d'État a ajouté une nouvelle pierre à l'édifice du délai raisonnable en étendant le champ d'application de la jurisprudence *Czabaj* (Conseil d'État, Assemblée, 13 juillet 2016, *Czabaj*, req. n°387763, A, Publié au Recueil) aux décisions d'espèce.

En l'espèce, la commune de Megève souhaitait intégrer dans le domaine public des voies privées ouvertes à la circulation. Pour ce faire, elle a fait application des dispositions de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme permettant à une personne publique, après enquête publique, de transférer sans indemnité des voies privées dans le domaine public, sa décision valant extinction de tout droit réel sur les biens transférés. Toutefois l'article du code de l'urbanisme précise que l'intégration d'office des voies privées dans le domaine public ne peut être réalisée dans l'hypothèse où les propriétaires des voies privées s'opposent à la décision de transfert. Dans ce cas, seul le préfet peut prononcer le transfert.

La commune a donc, en raison de l'opposition des propriétaires, demandé au préfet de la Haute-Savoie de prononcer leur transfert, ce qu'il a fait par un arrêté du 3 août 2006. Le 23 décembre 2016, Mme A et la société La Chaumière ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler cet arrêté en tant qu'il prononce le transfert d'office et sans indemnité dans le domaine public communal des parcelles leur appartenant. Le Tribunal administratif, puis la Cour administrative d'appel de Lyon ont rejeté les demandes des requérants considérées comme tardives.

Saisi en cassation le Conseil d'État doit se prononcer sur deux questions :

- La recevabilité du recours exercé dix ans après la publication de l'arrêté, et par conséquent de l'extension de la jurisprudence *Czabaj* aux décisions d'espèce ;
- Les circonstances particulières de nature à justifier la prorogation du délai raisonnable issu de la jurisprudence *Czabaj* et le contrôle qu'exerce le juge administratif à leur égard.

Dans un premier temps, il convient de rappeler que l'acte administratif ici contesté, l'arrêté préfectoral prononçant le transfert d'office et sans indemnité de parcelles privées dans le domaine public, est une décision d'espèce, c'est-à-dire une décision non-règlementaire qui ne présente pas le caractère de décision individuelle.

Le Conseil d'État rappelle à ce titre que le délai de recours contentieux contre les décisions d'espèce « *ne peut courir, pour les propriétaires intéressés, qu'à compter de la date à laquelle celle-ci leur a été notifiée, peu important que cette décision ait été par ailleurs publiée ou affichée.* » et que le délai ne peut être opposable, en application des articles R. 421-1 et R. 421-5 du code de justice administrative que si ce dernier était mentionné sur la notification envoyée.

La notification reçue par Mme A et la SCI la Chaumière ne comportait pas les mentions requises, dès lors, ces derniers se sont prévalus de ce défaut de mention obligatoire pour soutenir que le délai de recours contentieux de deux mois ne leur était pas opposable.

Le Conseil d'État confirme l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon et écarte le moyen des requérants, jugeant que le délai raisonnable d'un an issu de la jurisprudence *Czabaj* était également applicable aux décisions d'espèce telle que la décision de transfert litigieuse. Par conséquent, il étend la jurisprudence *Czabaj* aux décisions non-règlementaires qui ne présentent pas le caractère de décisions individuelles et rejette donc, à son tour, la requête pour tardiveté.

Dans un second temps, s'agissant de la prorogation du délai raisonnable au-delà d'un an, le Conseil d'État a considéré que les requérant ne faisaient pas état, à l'appui de leur demande, de circonstances particulières de nature à justifier la prorogation du délai raisonnable au-delà de l'année établie par la jurisprudence *Czabaj*.

Il a, par la même décision, précisé que la prorogation du délai au-delà d'un an relève de l'appréciation du juge du fond, par conséquent, seule la dénaturation peut être soulevée en cassation à l'encontre d'un arrêt rejetant l'existence de circonstances particulières justifiant de proroger au-delà d'un an le délai raison-

nable au-delà duquel il est impossible d'exercer un recours juridictionnel.

### **Conseil d'État, 28 septembre 2020, Mme A...B., n° 425630, B, Mentionné aux Tables – délai de recours contentieux – demande de référé instruction.**

Par sa décision du 28 septembre 2020 le Conseil d'État a apporté des précisions sur les règles d'introduction de l'instance, et plus précisément sur le délai de recours contentieux prévu par l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Il a jugé qu'une demande d'expertise R. 532-1 du code de justice administrative n'interrompt pas le délai de recours contentieux dans lequel doivent être introduit les recours pour excès de pouvoir.

Pour mémoire, l'article R. 532-1 du code de justice administrative permet à un individu, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, de s'adresser au juge des référés pour lui demander d'ordonner toute mesure utile d'expertise judiciaire ou d'instruction pour la résolution d'un litige.

En l'espèce par une décision du 14 décembre 2016, le Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Poitiers a placé Mme B, agent de cet établissement en congé maladie ordinaire. Estimant que son état de santé était imputable à un accident de service survenu en 2010, Mme B, a saisi, le 10 février 2017, le juge des référés du Tribunal administratif de Poitiers, qui a ordonné une expertise judiciaire le 26 avril 2017.

Après réception de la notification de l'expertise le 27 octobre 2017, Mme B a exercé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision du CHU de Poitiers. Le Tribunal administratif de Poitiers, et après lui la Cour administrative d'appel de Bordeaux ont tout deux rejeté sa demande par ordonnance pour tardiveté, et ont par conséquent, retenu l'irrecevabilité de la requête. Mme B s'est donc pourvue en cassation.

Mme B, qui avait saisi le juge des référés pour la demande d'expertise fondée sur l'article R. 532-1 du code de justice administrative dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du même code, a soutenu que le président de la Cour administrative d'appel de Bordeaux avait commis une erreur de droit en considérant que cette saisine n'avait pas interrompu le délai de contentieux.

Le Conseil d'État a rejeté l'argumentation de Mme B et confirmé l'ordonnance du président de la Cour administrative en jugeant que la demande adressée à un juge des référés d'ordonner une expertise sur le fondement de l'article R.532-1 du code de justice administrative « *n'interrompt pas le délai de recours contentieux dans lequel doivent être présentés, con-*

## URBANISME ET ENVIRONNEMENT

**Conseil d'État section, avis, 2 octobre 2020, M. A, n° 438318, A., publié au Recueil – Urbanisme – Permis de construire – sursis à statuer .**

Dans un avis important, le Conseil d'État apporte des précisions relatives à l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme dans sa version modifiée par la loi ELAN, prévoyant une obligation de principe au juge à surseoir à statuer, afin de permettre la régularisation d'un vice affectant la légalité d'un permis de construire.

L'affaire concernait un permis de construire délivré par la commune de Seignosse à la société La Station, relatif à un projet de création d'une annexe de bar et de terrasse, ainsi que l'extension d'une terrasse existante. Un tiers avait introduit un recours en excès de pouvoir contre l'arrêté devant le tribunal administratif de Pau, lequel a prononcé un sursis à statuer en application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative pour transmettre deux questions au Conseil d'État.

Les deux questions posées sont les suivantes :

- La procédure de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme peut-elle être mise en œuvre lorsque la régularisation d'un ou des vices entraînant l'illegalité de l'autorisation d'urbanisme a pour conséquence de porter atteinte à la conception générale du projet, excédant ainsi ce qui peut être régularisé par permis modificatif.
- Dans l'affirmative à la première question, existe-t-il un autre critère relatif aux modifications pouvant être apportées au projet concerné dont le non-respect ferait obstacle à la délivrance d'un permis de régularisation dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

En se référant à l'article L. 600-5-1 dans sa dernière version en vigueur, et eu égard aux travaux parlementaires, la Haute assemblée rappelle tout d'abord que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme.

Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autori-

sation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation.

Par ailleurs, le Conseil d'État ajoute de manière inédite qu'un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

Ce faisant, la Haute juridiction poursuit le mouvement amorcé de longue date d'extension des possibilités de régularisation d'un permis de construire, la mesure de régularisation pouvant désormais impliquer de revoir l'économie générale du projet. La limite résidant désormais dans l'existence d'un lien avec le permis initialement délivré.

Les contours de la notion de bouleversement de l'économie générale du projet ne manqueront pas, quant à eux, de faire l'objet de précisions dans de futurs contentieux.

**CE, 2 octobre 2020, SCI du Petit Bois, n° 436934, A., publié au Recueil – Urbanisme – Plans d'aménagement et d'urbanisme – Légalité des plans**

Par ce second avis en date du 2 octobre 2020, le Conseil d'État apporte des précisions quant à la notion de motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. Cette notion créée par la loi ELAN et introduite à l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme, justifie que l'annulation d'un SCOT, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme n'ait pas d'incidence sur les autorisations d'urbanisme délivrées.

La Cour administrative d'appel de Douai était saisie d'un litige portant sur un permis de construire délivré antérieurement à l'annulation d'un document d'urbanisme applicable au projet.

La Cour transmet deux questions au Conseil d'État. D'une part, celle de savoir quels sont les motifs d'un document d'urbanisme qui doivent être considérés étrangers aux règles d'urbanisme. D'autre part, dans le cas où le document d'urbanisme a été totalement annulé pour plusieurs motifs et où le seul motif qui n'est pas étranger aux règles d'urbanisme applicable au projet n'affecte que certaines dispositions divisibles de ce document, quelle est la méthode de contrôle du juge.

*formément à l'article R.421-1 du même code, les recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative ».*

En premier lieu, le Conseil d'État rappelle qu'il appartient au juge saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme.

Ensuite, la Haute Assemblée ajoute qu'un vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger.

En deuxième lieu, le Conseil d'État apporte des précisions quant aux modalités de contrôle en cas d'annulation du document d'urbanisme pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet. Trois hypothèses doivent ainsi être distinguées.

Dans le cas où les motifs affectent la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur.

Lorsque le ou les motifs affectent seulement une partie divisible du territoire que couvre le document local d'urbanisme, ce sont les dispositions du document immédiatement antérieur relatives à cette zone géographique qui sont remises en vigueur.

Enfin, si ce ou ces motifs n'affectent que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée n'est appréciée au regard du document immédiatement antérieur que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document.

En troisième lieu, le Conseil d'État précise que lorsqu'un motif d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables est susceptible de conduire à remettre en cause un document d'urbanisme immédiatement antérieur, le moyen tiré de l'exception d'illégalité à l'appui d'un recours en annulation d'une autorisation ne peut être utilement soulevé que s'il est également soutenu que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur.

### **Conseil d'État , 16 octobre 2020, Société Chemin de Trabacchina, n° 429357, B., mentionné aux Tables – Urbanisme – Règles de procédure contentieuse spéciales – Introduction de l'instance - Point de départ du délai.**

Dans cette affaire, les requérants avaient obtenu du tribunal administratif de Bastia l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté en date du 8 juin 2017, par lequel le maire d'Ajaccio avait délivré à la société Chemin de Trabacchina SAS un permis de construire autorisant son projet.

Le point intéressant de cette affaire réside dans l'argumentation de la recevabilité dudit recours en excès de pouvoir. Les tiers riverains mettaient en cause les mentions du panneau d'affichage afin que le délai de deux mois prévu par l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme ne leur soit pas opposé.

En effet, le panneau prévu à l'article A. 424-1 du code de l'urbanisme doit indiquer le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, la date et le numéro du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

Le tribunal administratif de Bastia avait retenu que le panneau ne mentionnait pas l'adresse de la mairie où le dossier pouvait être consulté et que, compte tenu de la taille de la commune d'Ajaccio et de la dispersion des services municipaux sur le territoire de la commune, une telle mention revêtait un caractère substantiel. Ce faisant, le tribunal a déclaré recevable le recours en excès de pouvoir. Le Conseil d'État contredit cette analyse et annule le jugement pour erreur de droit.

La formation de jugement relève que les dispositions de l'article A. 424-1 du code de l'urbanisme imposent la mention de diverses informations sur le permis et le lieu de consultation du dossier, avec pour objectif de permettre aux tiers de consulter le dossier du permis.

Enfin, la décision énonce que si ces mentions doivent, en principe, figurer sur le panneau d'affichage, une erreur ou omission ne conduit pas à faire obstacle au déclenchement du délai de recours que dans le cas où cette erreur est de nature à affecter la capacité des tiers à identifier, à la seule lecture du panneau d'affichage, le permis et l'administration à laquelle il convient de s'adresser pour consulter le dossier.

En l'espèce, le Conseil d'État relève qu'en mentionnant la mairie d'Ajaccio, le panneau d'affichage renseignait les tiers sur l'administration à laquelle s'adresser. Le jugement est donc annulé et l'affaire renvoyée au tribunal administratif de Bastia.

**Conseil d'État, 12 novembre 2020, *SCI du 3 rue Jules Gautier*, n° 421590, A, publié au Recueil – Légalité interne du permis de construire – mécanisme de la division primaire.**

Par cette décision le Conseil d'État, a jugé que la légalité d'un permis de construire déposé dans le cadre d'une opération de division primaire doit s'apprécier au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant avant la division.

En l'espèce, la SCI 3 rue Jules Gautier a saisi le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'une demande tendant d'une part à l'annulation du permis tacite du 11 décembre 2015 obtenu par la société financière Axel investissement pour la réhabilitation et le changement de destination d'un bâtiment et la construction de deux bâtiments à usage d'habitation sur un terrain à Nanterre, ainsi que de la décision du maire de Nanterre rejetant son recours gracieux contre cette décision d'autre part.

La SCI, n'ayant pas obtenu gain devant le Tribunal administratif, se pourvoit en cassation.

Pour rappel, au titre de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, par exception aux règles du lotissement, le propriétaire peut diviser son unité foncière au profit des personnes ayant obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la construction d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble. Cette division est communément appelée « division primaire ». En pratique, la division primaire ne peut intervenir qu'après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, ce qui implique que la promesse de vente conclue entre le propriétaire de l'unité foncière et l'acheteur comporte une condition suspensive relative à l'obtention de l'autorisation précitée.

Se pose alors la question pour l'administration compétente de savoir si la légalité de la demande d'autorisation d'urbanisme doit être appréciée en fonction de l'ensemble de l'unité foncière ou de celle projetée.

Tout d'abord, le Conseil d'État précise que la division primaire envisagée ne fait obstacle à ce que l'administration apprécie la demande d'autorisation d'urbanisme au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant.

Il ajoute ensuite que, dans le cas où le pétitionnaire de la demande d'autorisation d'urbanisme déposerait après la division primaire et l'achèvement des travaux, une demande de permis modificatif, la légalité de celle-ci doit être appréciée par rapport au terrain d'assiette ayant été divisé.

En jugeant de la sorte le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

**Conseil d'État, 19 novembre 2020, *commune de Grande Synthe*, req. n° 427301, A, publié au Recueil – opposabilité Accord de Paris – intérêt à agir des communes**

Le 19 novembre 2020, le Conseil d'État s'est inscrit, à la suite des Pays Bas (Hoge Raad, 20 décembre 2019, *Urgenda*, aff n° 19/00135), de l'Angleterre (Court of Appeal, 27 février 2020, *R (Friends of the Earth) v. Secretary of State for Transport and others*, aff n° C1/2019/1154) et de l'Irlande (High Court, 31 juillet 2020, *Friends of the Irish Environment v Ireland*, Appeal n° 205/19), au nombre des hautes juridictions européennes compétentes pour apprécier le respect des engagements nationaux de réduction de gaz à effet de serre.

Première décision en la matière, la jurisprudence Commune de Grande-Synthe est novatrice à plusieurs égards, notamment en termes de recevabilité des requérants, des types de demandes qui peuvent être formulés et de sources invocables.

En l'espèce, la commune de Grande-Synthe et son maire, ont demandé en 2018 au Président de la République et au Gouvernement de prendre toute mesure susceptible de faire infléchir la courbe de émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements français pris dans le cadre des accords de Paris. Face au refus implicite né du silence gardé par le Président et le Gouvernement, la commune et son maire ont saisi le Conseil d'État d'une requête en annulation.

La commune de Grande-Synthe et son maire n'ont pas mené seuls leur recours pour excès de pouvoir, les villes de Paris et de Grenoble ainsi que plusieurs organisations de défense de l'environnement sont intervenus dans le litige.

En premier lieu, en ce qui concerne l'intérêt à agir des requérants Conseil d'État juge irrecevable la demande du maire de Grande-Synthe au motif que la qualité de citoyen ne suffit pas pour justifier d'un intérêt à agir. En revanche, le juge reconnaît l'intérêt à agir de la commune eu égard à son exposition particulière et des risques d'exposition aux risques découlant du changement climatique.

Au surplus, il reconnaît l'intérêt suffisant à intervenir des villes de Paris et Grenoble, du fait de leur exposition aux pics de chaleur, ainsi que des organisations Oxfam France, Green Peace France, Notre Affaire A Tous et la Fondation pour la Nature et l'Homme dans la limite de la recevabilité de la requête de la commune de Grande-Synthe.

En deuxième lieu, s'agissant des demandes qui peuvent être formulées, le Conseil d'État rejette la demande d'annulation des décisions implicites de refus nées du silence gardé par le Président de la République, le Premier Ministre et le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire sur leurs demandes tendant à ce que soient soumises au Parlement toutes dispositions législatives afin de rendre obligatoire la priorité climatique et d'interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre. Sur ce point le Conseil d'État considère que « *la juridiction administrative n'a pas de compétence sur les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels* ».

En troisième lieu et dernier lieu, le Conseil d'État rappelle les engagements juridiques internationaux, européens et nationaux pris par la France et se prononce, plus particulièrement, pour la première fois sur les engagements relatifs à l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 et à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique du 9 mai 1992, sans toutefois leur reconnaître un caractère contraignant.

Enfin, le Conseil d'État considère qu'en l'état du dossier, il ne peut statuer sur les conclusions au fond tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national.

La Haute juridiction administrative a donc sursis à statuer et prononcé une mesure d'instruction ordonnant au Gouvernement de produire dans un délai de trois mois tout élément de nature à justifier le respect des objectifs fixés pour 2030.

### Rédacteurs :



**Laetitia Domenech**



**Rémi Jabakhanji**



**J. Patricia Cespedes Arteaga**

## L'ENTRETIEN DU MOIS



*« la commande publique est un levier important en matière de développement durable »*

### Entretien avec Guillaume Delaloy

Chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Économie

Par Laetitia Domenech et Rémi Jabakhanji

#### **Monsieur Delaloy, pouvez-vous présenter votre parcours à nos lecteurs ?**

Mon parcours universitaire est des plus classiques en droit, j'ai étudié au sein des universités parisiennes Paris I, Paris II et Paris V puis effectué un doctorat en droit public, car je me destinais initialement à l'enseignement. Finalement, après ma thèse et un passage au Conseil d'État, j'ai choisi de préparer les concours administratifs, et notamment le concours des Instituts régionaux d'administration (IRA). Après ma scolarité au sein de l'IRA de Lyon, j'ai intégré la Direction des affaires juridiques de Bercy (DAJ). J'ai occupé différents postes au sein de la Sous-Direction du droit de la commande publique, dans laquelle je suis resté près de 10 ans.

J'ai ensuite été nommé en tant que conseiller au tribunal administratif d'Orléans, dans une chambre chargée des contrats de la commande publique, mais où j'ai également pu pratiquer d'autres matières tels que les dommages de travaux publics et la responsabilité hospitalière. On m'a proposé de revenir à la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Économie pour ma mobilité, sur le poste de chef de bureau de la réglementation de la commande publique que j'occupe depuis maintenant 2 ans.

#### **Pouvez-vous présenter le bureau de la réglementation générale du droit de la commande publique de la DAJ du ministère de l'Économie ?**

Le bureau de la réglementation générale de la commande publique est un des trois bureaux de la sous-direction du droit de la commande publique au sein de la DAJ du ministère de l'Économie. La sous-direction du droit de la commande publique est en réalité l'héritière du secrétariat de la Commission centrale des marchés (CCM), qui était une structure en charge de la rédaction du code des marchés publics, ainsi que du conseil et du contrôle préalable pour certains marchés de l'État. En 1998, la commission centrale des marchés publics ainsi que d'autres structures juridiques du ministère de l'Économie ont

été intégrées à la DAJ. La sous-direction du droit de la commande publique continue d'assurer la mission interministérielle qui fût confiée à la CCM en matière de conseil et de rédaction du droit de la commande publique.

Au sein de cette sous-direction, le bureau de la réglementation générale est composé de 9 agents. Le bureau est chargé de l'élaboration, de la rédaction, du suivi et de la diffusion de la réglementation de l'ensemble des contrats de la commande publique, que ce soit des marchés publics ou concessions. C'est également ce bureau qui propose au ministre toutes les réformes qui lui semblent pertinentes, pour répondre au mieux aux préoccupations des acteurs, mais surtout de veiller à la régularité juridique des différents textes qui ont des impacts sur la commande publique, qu'ils soient à notre initiative ou d'autres ministères. Il nous appartient, en effet, de veiller non seulement à la cohérence, mais également la conformité des projets de textes avec les normes supérieures.

Le bureau participe également à la négociation des directives européennes : il contribue à la représentation de la France auprès des différents conseils et groupes d'expert en matière de marché public et concession au niveau européen, mais aussi international. Nous participons notamment aux travaux de l'OCDE à propos de la gouvernance en matière de marché public, ainsi qu'à des études quant à leur fonction de vecteur de l'économie.

#### **Votre direction a entamé un chantier de révision des CCAG de travaux, pourriez-vous nous indiquer quelles sont vos ambitions pour cette réforme ?**

La Directrice des affaires juridiques, Madame Laure Bédier, a annoncé l'entrée en vigueur des CCAG pour le mois d'avril 2021. Ce chantier a pris du retard, puisque lorsque l'on a entamé ces travaux au printemps 2019, ils étaient censés entrer en vigueur au printemps 2020. Toutefois, avec l'émergence de

la Covid-19, beaucoup de membres du groupe de travail nous ont fait part de leurs difficultés à poursuivre les travaux puisqu'ils avaient d'autres préoccupations plus urgentes. C'est notamment le cas des fédérations professionnelles qui étaient très mobilisées sur les solutions à trouver pour faire face aux difficultés d'exécution des contrats en cours d'exécution. Malgré le deuxième confinement, notre objectif reste de tenir ce calendrier au maximum, ce qui ne peut toutefois être garanti pour le moment.

Notre ambition principale est de faire des CCAG des documents les plus pertinents et efficaces possibles pour la bonne exécution des contrats. Lorsque l'on a souhaité réformer les CCAG, l'un des premiers objectifs était de prendre en compte l'intervention du code de la commande publique. En plus des fondements textuels, il fallait également actualiser le vocabulaire du texte, puisqu'avec la transposition des directives, certaines notions de droit interne ont évolué. Je pense à la notion même de marché de travaux, à la notion de marché à bon de commande, qui a laissé place aux accords-cadres à bons de commande, ou encore à la notion d'entrepreneur pour la notion d'acteur économique, etc. Il y a donc une nécessité de mise en cohérence et d'actualisation des CCAG.

Au-delà de cette seule actualisation, nous avons voulu saisir l'occasion pour les réformer. Nous souhaitons faire un état des lieux de l'utilisation des CCAG et de leur efficacité. Nous avons donc envoyé des questionnaires aux acteurs qui sont censés utiliser ces CCAG afin d'avoir leur sentiment sur leur efficacité, mais aussi afin de savoir s'ils y dérogent et s'ils considèrent que d'autres stipulations sont plus efficaces. La démarche était vraiment d'enrichir cette réflexion auprès de toutes les parties prenantes, acheteurs et entreprises, afin de tenir compte de leurs préoccupations. Quatre grandes idées sont ressorties de cette consultation :

- La volonté de sécuriser les opérations contractuelles, en clarifiant certaines stipulations ambiguës donnant lieu à contentieux ;
- Améliorer les relations contractuelles : si les contrats administratifs induisent un déséquilibre entre le cocontractant au profit de la personne publique, du fait de ses pouvoirs de direction, sanction et résiliation, il faut tout de même veiller à ce que ce déséquilibre ne soit pas trop important et donne matière à des contentieux. Il convient donc de rechercher un équilibre pour apaiser les relations contractuelles ;
- La prise en compte de l'aspect numérique : l'adoption du RGPD notamment doit être prise en compte dans les CCAG ;

- L'utilisation des marchés publics au service des politiques sociales et environnementales : c'est un sujet pour lequel nos ministres ont une forte volonté d'avancer. Les CCAG n'échappent pas à cet objectif. Nous cherchons donc à rédiger au mieux les stipulations contractuelles, qu'elles soient à la fois générales afin de trouver à s'appliquer à un grand nombre de marchés qui s'y réfèrent, mais aussi qu'elles soient précises pour être suffisamment efficaces. Il faut s'efforcer à trouver un juste milieu entre la déclaration d'intention et le lien avec l'objet du marché, ce qui peut s'avérer d'une grande difficulté.

**Le 17 octobre 2020 le décret n°2020-1261 a pérennisé le dispositif des avances dans les marchés publics mis en place pendant le confinement, pensez-vous que d'autres mesures introduites par les ordonnances « covid » pourraient être généralisées de la sorte ?**

Dès le premier confinement au mois de mars, il y a eu une forte demande en matière d'achat dans certains secteurs, notamment le domaine de la santé, où des besoins immédiats et urgents se sont manifestés pour faire face à l'épidémie. Nous avons également constaté que dans certains secteurs tendus, les entreprises demandaient des avances très importantes pour pouvoir honorer les commandes, étant elles-mêmes en danger. Certaines entreprises demandaient même à être payées intégralement avant la livraison. Ce fut le cas notamment pour les masques, avec des entreprises chinoises.

Or le code de la commande publique plafonne quant à lui à 60 % le montant des avances. C'est pourquoi dans l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020, nous avons dû déplaçonner en urgence le montant des avances, pour permettre que celles-ci soient supérieures à ce taux fixé par le code. Pour faciliter également le versement des avances et éviter que les entreprises soient contraintes d'y renoncer, nous avons supprimé l'obligation d'exiger une garantie financière en contrepartie du versement de l'avance.

En outre nous avons constaté, lors de ce deuxième confinement, la persistance des tensions sur certains marchés. Compte tenu de cette situation, et dans le souci de privilégier la liberté contractuelle et la responsabilisation des acheteurs, le Gouvernement a décidé de pérenniser cette mesure de déplaçonnement en la codifiant dans le code de la commande publique.

Concernant les autres mesures susceptibles d'être pérennisées, la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire du 14 novembre n° 2020-1379 a autorisé le gouvernement à proroger, rétablir et modifier le cas

échéant les mesures de l'ordonnance du 25 mars 2020 n° 2020-319 pendant 3 mois. Cela alors même que ces dispositions de l'ordonnance de mars peuvent toujours trouver à s'appliquer aux contrats conclus avant le 23 juillet 2020.

Nous avons également introduit certaines mesures dans la loi portant Accélération et simplification de l'action publique (ASAP), qui contient plusieurs dispositions en matière de commande publique, qui s'inspirent ou viennent pérenniser certaines mesures de l'ordonnance. Nous verrons si le Conseil constitutionnel les valide. Les auteurs de la saisine argumentent que ces dispositions sont contraires aux principes constitutionnels de la commande publique et qu'il s'agirait de cavaliers législatifs n'ayant pas de liens avec le texte initialement déposé par le gouvernement.

### **Par quels moyens la commande publique peut constituer un levier pour la relance économique à l'issue de la crise de la COVID 19 ?**

Il est vrai que compte tenu de son poids dans l'économie française et européenne, la commande publique constitue un instrument majeur de la relance. Les mesures d'urgence adoptées pendant la crise sanitaire ont démontré que le droit de la commande publique pouvait être un instrument efficace pour soutenir nos entreprises, et démontrer la résilience de notre économie. Nous avons parlé de la loi ASAP et du décret sur les avances, mais nous pourrions également citer le décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 sur le relèvement temporaire du seuil en matière de travaux à 70 000 euros, ainsi que le relèvement du seuil à 100 000 euros pour les denrées alimentaires stockées pendant le confinement et qui n'avaient pas trouvé de débouché. Le but étant de faciliter l'achat de ces denrées et d'éviter le gaspillage en facilitant l'écoulement des stocks, tout en aidant les producteurs locaux.

En prenant ce type de mesures, nous n'avons pas tant à l'esprit l'efficacité de l'achat public, que la volonté d'agir sur l'économie par le biais des marchés publics. Il s'agit de soutenir les PME, en injectant de l'argent dans la trésorerie des entreprises et en poursuivant des objectifs plus transversaux. Dans ce dernier cas de figure, cela faisait écho à un objectif économique, mais nous poursuivons également des objectifs sociaux et environnementaux.

Le plan de relance annoncé par le gouvernement début septembre utilise les marchés publics pour redynamiser l'économie. Par exemple, il y a une volonté de relancer les chantiers par le biais des marchés publics, avec un programme de 4 milliards d'euros pour la rénovation énergétique dans les bâtiments publics auxquels s'ajoutent les investissements déci-

dés dans le Ségur de la Santé pour les hôpitaux et les EPHAD. Ces investissements permettront de soutenir le secteur de la construction, en générant au niveau local des multiples chantiers, bénéficiant à l'ensemble des entreprises du BTP.

Au-delà de ces réformes législatives et réglementaires, il faut bien comprendre que les acheteurs eux-mêmes vont avoir un rôle important dans la relance de l'économie. Dans le cadre de leur politique d'achat, ils se doivent d'utiliser tous les leviers proposés par le code de la commande publique pour soutenir l'activité des entreprises locales confrontées à une forte concurrence étrangère déloyale fondée sur une logique du prix le plus bas. Les acheteurs ont la possibilité de favoriser l'achat de proximité, notamment par une définition claire de leurs besoins, la pratique du sourçage, un allotissement pertinent, ou l'utilisation de critères environnementaux et sociaux dès lorsqu'ils sont liés à l'objet du marché. En favorisant l'utilisation de considérations qualitatives dans les marchés publics, au détriment du critère unique du prix, l'ensemble de ces mesures a vocation à permettre aux acheteurs d'acquérir des produits et services plus durables et plus innovants et d'établir des conditions de concurrence équitables.

### **La DAJ du Ministère de l'économie vient de mettre en place un portail pour favoriser les achats responsables, pourriez-vous expliquer ce concept à nos lecteurs ?**

Comme j'ai pu l'évoquer, la commande publique est un levier important en matière de développement durable. Cette préoccupation n'est pas nouvelle. Dès les années 1990, la doctrine et les praticiens s'interrogeaient sur la possibilité d'utiliser les marchés publics pour favoriser l'emploi local. Cela avait donné lieu à la jurisprudence commune de Gravelines dans laquelle le Conseil d'État avait consacré le principe de neutralité de la commande publique, impliquant que l'on ne pouvait assigner à l'achat public d'autres objectifs que celui de garantir de son efficacité. On voit aujourd'hui que ce n'est plus le cas. Nous faisons face à un contexte économique tendu et à une concurrence internationale. Il y a aussi une prise de conscience aiguë de la nécessité de protéger l'environnement. Tous ces facteurs font que les marchés publics sont de plus en plus perçus aujourd'hui comme un levier d'action privilégié pour favoriser des pratiques plus vertueuses et faire une utilisation responsable des deniers publics, comme cela ressort d'ailleurs des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Un nombre de plus en plus important de textes imposent des obligations supplémentaires aux acheteurs publics. Il n'est plus question ici de proposer des outils en termes de méthode d'achat, mais d'im-

poser obligations en matière d'achats « verts ». Ces textes imposent aux acheteurs de faire acquisition de produits durables ou issus du recyclage et du réemploi, de véhicules propres, de produits bio, etc. À cet égard on peut citer la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ou encore la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite EGALIM. Il y a de plus en plus d'obligations qui pèsent sur la définition même du besoin. La loi oriente les choix en termes d'acquisition des acheteurs. En réalité, on remarque une évolution législative passant d'une logique de « comment acheter », avec une procédure favorisant la mise en concurrence avec des critères plutôt économiques, à une logique de « quoi acheter », en fixant des objectifs directs en termes d'acquisition.

Mais au-delà de ces obligations croissantes, une diversité d'outils relatifs aux aspects économiques, sociaux et environnementaux sont à la disposition des acheteurs pour favoriser les achats durables. Encore faut-il que ces outils soient bien utilisés. En effet, si la jurisprudence s'est assouplie ces dernières années, le juge reste néanmoins attentif à ce que les préoccupations sociales et environnementales n'aient pas un effet discriminatoire entre entreprises. Les arrêts du CE sur la « clause Molière » ou la politique RSE des entreprises rappellent que les conditions d'exécution et les critères de choix doivent, en tout état de cause, présenter un lien avec l'objet du marché. Compte tenu du risque juridique, beaucoup d'acheteurs sont réticents à s'inscrire dans cette démarche.

Le portail sur les achats publics responsables sur le site de la DAJ a vocation à les rassurer en leur présentant les outils et leviers disponibles sans compromettre la sécurité juridique des contrats.

Réf : CE 25 juillet 2001, commune de Gravelines, req. n° 229666, A, publié au Recueil

**Par un décret n°2020-848 du 2 juillet 2020, le Gouvernement a prolongé le dispositif des commissions consultatives de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics (CCRA). Que diriez-vous de la place du règlement amiable dans le contentieux des marchés publics ?**

Il est vrai que dans le cadre des marchés publics, comme dans toutes les branches du droit, les règlements alternatifs des litiges se sont développés. Les marchés publics ne pouvaient ignorer cette évolution.

Il est possible d'identifier deux modes de règlements alternatifs, les modes alternatifs contraignants tels que l'arbitrage où l'arbitre rend une sentence similaire au jugement qui lie les parties et, à côté, les

modes de règlements amiables des litiges qui permettent de faire intervenir un tiers dont l'avis n'est pas contraignant pour les parties.

Le code de la commande publique définit deux grands modes de règlements amiables des différends, à savoir, les recours aux Comités Consultatifs de Règlement Amiable des différends, dits CCRA, qui comme vous l'avez précisé, viennent d'être reconduits au 2 juillet 2020 et le médiateur des entreprises. Deux possibilités qui sont différentes par nature, mais qui permettent aux parties de disposer d'une alternative face aux difficultés d'exécution plutôt que de présenter directement leur litige à une juridiction.

Pour vous présenter ces deux modes, les CCRA, qui sont des organismes consultatifs, peuvent être saisis de tout litiges nés au cours de l'exécution d'un marché public et ont pour mission de rechercher tous les éléments de droit ou de fait afin de proposer une solution amiable et équitable. En France, les CCRA sont au nombre de huit, il y a sept comités locaux et un comité national. Le comité national est principalement saisi des questions qui mettent en cause les services centraux de l'Etat alors que les comités locaux sont chargés des différends des autorités locales ou des services déconcentrés de l'Etat. Ils sont présidés par un membre des juridictions administratives ou financières et composé à parité de membres de l'administration et des organisations professionnelles. Ce ne sont ni des juridictions ni des instances d'arbitrages, ils ne font qu'émettre des avis que les parties sont libres de suivre ou non.

Malgré leur caractère facultatif, le recours au CCRA a un double intérêt, la célérité, les parties évitent la procédure juridictionnelle, ce qui représente un bénéfice tant pour le titulaire que l'acheteur, et la lutte contre l'encombrement des juridictions, dès lors que les avis sont généralement suivis et suffisent à éteindre le contentieux.

Le médiateur des entreprises, placé auprès du ministre de l'économie, quant à lui, vient en aide à toutes les entreprises publiques ou privées, qui rencontrent des difficultés dans leurs relations commerciales avec leurs partenaires, clients ou fournisseurs. Le médiateur a donc un champ d'action plus large, il intervient aussi pour les différends dans les relations inter-entreprises de pur droit privé. Sa particularité réside dans son objectif de faciliter les échanges entre les parties, pour que ces dernières trouvent elles-même une solution. Il ne propose pas lui-même une solution en tant que médiateur. En d'autres termes, sa mission est de permettre aux parties, sous son égide, de renouer le dialogue dans l'optique de poursuivre leur relation commerciale et permettre leur développement économique.

A mon sens, les règlements amiables ont une place fondamentale dans le contentieux des contrats publics d'affaire au sens large parce qu'on ne peut pas tout attendre du juge. Déjà les délais juridictionnels sont très longs et, bien souvent, le jugement est mal accepté par l'une des deux parties. Alors autant permettre aux parties d'échanger, d'être associées à la solution du litige afin que la solution soit prise dans leur intérêt et plus facilement acceptée. Vous connaissez l'adage « il vaut mieux un bon arrangement qu'un mauvais procès ». J'invite donc fortement les parties à recourir aux CCRA ou au médiateur des entreprises.

**Le Parlement a adopté les dispositions du projet de loi ASAP relatives à la commande publique, quel est votre avis sur les dispositions relatives aux dispenses de formalités de publicité et mise en concurrence pour motif d'intérêt général ?**

La disposition a suscité nombre de questionnements.

De manière générale, l'intérêt général permet aux pouvoirs publics de concilier ou d'aménager des principes législatifs, constitutionnels ou des principes généraux du droit dès lors que ces aménagements sont nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi. Généralement c'est le législateur qui doit concilier les principes constitutionnels en vue de poursuivre des objectifs d'intérêt général, mais le pouvoir réglementaire peut aussi le faire avec les réglementations qui aménagement le principe d'égalité par exemple.

Or, la rédaction actuelle des dispositions du code de la commande publique qui autorise le pouvoir réglementaire à prévoir des cas de dispense de procédure n'évoque que les hypothèses dans lesquelles une mise en concurrence serait inutile, impossible ou manifestement contraire à l'intérêt de l'acheteur, ce qui limite considérablement ses marges de manœuvre et l'empêche d'alléger les contraintes procédurales dans un but d'intérêt général.

La loi ASAP vise à pallier cette difficulté afin de sécuriser juridiquement les éventuelles évolutions réglementaires qui pourraient intervenir en vue de simplifier ou d'accélérer les procédures notamment dans les secteurs confrontés à des difficultés particulières ou qui constituent des vecteurs essentiels de relance économique.

Bien évidemment, il ne faut pas surinterpréter la mesure, il ne s'agit pas, comme ça a été écrit ici ou là, d'autoriser les acheteurs à décider eux-mêmes de déroger aux procédures en fonction de leur propre appréciation de l'intérêt général à un moment donné. L'article ouvre seulement la possibilité au pouvoir réglementaire de prévoir, par décret en Conseil

d'Etat, des hypothèses de dispense de procédure pour un motif d'intérêt général. Ici le pouvoir réglementaire est encadré, tant par la loi que par le Conseil d'Etat qui va, tout d'abord, vérifier que l'intérêt général existe, puis, que l'atteinte portée aux principes fondamentaux de la commande publique est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

**Quels conseils donneriez-vous aux jeunes avocats publicistes ?**

Le droit public est un droit vivant qui évolue rapidement car il est un outil au service des politiques publiques. Pas seulement la commande publique, mais le droit public des affaires en général. La législation et la réglementation du droit public des affaires doivent répondre aux attentes des acheteurs.

Le premier conseil que je devrais donner aux avocats publicistes c'est de s'impliquer dans une veille permanente, une actualisation constante de ses connaissances juridiques en suivant les évolutions législatives et réglementaires bien sûr, mais aussi la jurisprudence qui constitue une source importante du droit public. Cette veille permanente va garantir l'efficacité et la qualité de vos productions, que ce soient des consultations juridiques ou des écritures contentieuses. Il faut toujours vérifier la source du droit que l'on va appliquer, son opérance et sa pertinence. Cette veille permanente, ce souci de l'actualité juridique, c'est un élément constitutif de votre propre raisonnement juridique car c'est la source de votre syllogisme.

Le deuxième conseil, c'est de construire votre raisonnement juridique le plus rigoureusement possible. C'est-à-dire essayer d'exposer de telle façon qu'il soit convainquant et irréfutable. La rigueur de l'analyse et la rigueur du raisonnement assure la qualité de vos travaux.

Le dernier conseil que je donnerais c'est celui d'apprendre à dire non. Bien souvent, les jeunes avocats ont toujours tendance à vouloir faire plaisir à leur client. Or, il faut savoir leur dire non. Il faut savoir résister à la pression du client puisque vouloir faire plaisir à son client à tout prix, c'est le meilleur moyen de le mettre en risque. Il ne s'agit pas de dire non et de perdre son client, mais il s'agit de pouvoir exposer le plus clairement et le plus solidement, les arguments qui montrent que ça démarche est vaine, en tout cas risquée et de lui proposer des solutions alternatives. Il faut avoir une logique juridique mais également opérationnelle, il faut pouvoir proposer à son client des solutions qui sont moins risquées juridiquement mais qui lui permettrait néanmoins d'atteindre ses objectifs .

### **Publications de la DAJ de Bercy :**

- Guide sur les aspects sociaux de la commande publique  
[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/guides/Guide-sur-les-aspects-sociaux-de-la-commande-publique2018.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/guides/Guide-sur-les-aspects-sociaux-de-la-commande-publique2018.pdf)
- Guide Pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique :  
[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/guide\\_de\\_bonnes\\_pratiques.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/guide_de_bonnes_pratiques.pdf)
- Portail de la DAJ dédié aux achats responsables :  
<https://www.economie.gouv.fr/daj/achats-publics-responsables>

### **Publications du Conseil Constitutionnel relatives à la loi d'accélération et de simplification de l'action publique**

- Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020807DC.htm>
- Communiqué de presse :  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communique/decision-n-2020-807-dc-du-3-decembre-2020-communique-de-presse>

## QUE SONT-ILS DEVENUS ?



*« Je conseille aux élèves-avocats de ne pas hésiter à se diversifier et d'aller tenter des expériences en entreprise, en cabinet, dans différents types de cabinet d'avocats »*

### Entretien avec Ségolène Rietsch

Responsable juridique, droit public, chez RES (France)

Par Sandrine Lebel et Haroon Malik

#### Madame, pourriez-vous exposer votre parcours à nos lecteurs ?

Après un cursus général en droit, je me suis spécialisée en droit public à compter de la maîtrise (équivalent du M1) à Toulouse. J'ai ensuite eu la chance d'entrer à Paris 1 la Sorbonne en DESS (équivalent du M2) droit public économique dirigé par Mme le Professeure Bréchon-Moulenes. Désirant approfondir certaines thématiques découvertes dans ce DESS, j'ai suivi les enseignements d'un second DESS en contentieux de droit public dirigé par M. le Professeur Laurent Richer. Lors de ce DESS, j'ai pu me confronter à des problématiques diverses en matière de contentieux et bénéficier d'enseignements de très grande qualité orientés vers une professionnalisation accélérée.

Les débouchés classiques de ce DESS étaient soit la magistrature soit l'avocature. J'ai choisi la seconde voie et ai passé l'examen d'entrée à l'école d'avocats.

Le fait d'avoir deux diplômes me permettait également de postuler à l'IDPA, une fois l'entrée à l'école validée. Je reviendrai plus tard sur le choix de l'IDPA.

J'ai effectué mon stage au sein du cabinet Huglo Le-page. Alors que je souhaitais m'orienter vers les contrats publics lors de ce stage, j'ai découvert au hasard des affectations de stagiaires, le droit de l'environnement industriel et plus particulièrement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Lors de précédents stages, j'avais traité de nombreuses questions ayant trait au droit de l'urbanisme et il semblait logique de poursuivre ma formation dans le domaine plus large du droit de l'environnement.

Après une année studieuse mêlant cours matin et soir et stage en cabinet la journée, j'ai obtenu mon diplôme d'avocats fin 2005. Pourtant, je n'ai pas choisi d'exercer immédiatement la profession. En effet,

j'ai eu l'opportunité d'être contactée pour un poste de juriste projets à la RATP. Cette offre pouvait difficilement être refusée au vu de la richesse du poste proposé tant dans la diversité des missions que des domaines juridiques traités. J'ai ainsi exercé pendant près de 5 ans en tant que juriste projets au sein du pôle « Projets et contrats / construction maintenance » du département juridique de la RATP. Mon expérience en ICPE et sites et sols pollués a pu ainsi être mise à profit dans le traitement des questions relatives aux terrains pollués sur lesquels la RATP implantait les nouveaux projets de métros, tramway ou bâtiments servant à la maintenance.

J'ai traité de problématiques diverses liées aux projets d'extension de lignes de métro et de tramway telles que l'application concrète de la loi sur l'eau, le traitement des terres excavées polluées, le déroulement des enquêtes publiques, l'audit des études d'impact, les autorisations d'urbanisme et les contrats liés à la conception et la construction de ces projets. A titre d'exemple, j'étais complètement intégrée à l'équipe projet du prolongement au nord de la ligne 12 et gérais les dossiers divers liés à ce projet (expulsion d'occupant sans titre du domaine public, référés « préventifs » avant travaux, aide à la demande d'autorisations, passation des marchés de travaux, suivi de l'exécution de ces marchés...).

Forte de cette expérience enrichissante, j'ai souhaité approfondir mes connaissances en montages contractuels complexes et j'ai alors intégré le cabinet Carlara, au sein duquel j'ai pu participer à l'élaboration de plusieurs contrats de partenariat notamment. J'ai participé au côté de Jérôme Grand d'Esnon à des projets de contrats de partenariat plus particulièrement dans le domaine de l'éclairage public ou des centres aquatiques. J'ai retrouvé le plaisir de travailler e équipe pluridisciplinaire lors de l'élaboration de ces contrats et pendant les phases de dialogue avec les candidats car le plus souvent notre cabinet répondait en groupement avec un cabinet compétent en matière de montage financier et un expert technique. La différence avec le travail en entreprise tient à la

diversité des types de clients (entreprises privées, collectivités locales, ministères, bureau d'études...) et je suis passée du côté « obscur » des appels d'offres en apprenant à y répondre.

Après près de deux ans très enrichissants, j'ai décidé de quitter Paris. J'ai ainsi rejoint le cabinet Charrel et associés à Montpellier au sein duquel j'ai retrouvé des problématiques liées au développement de projets d'infrastructures tels que des lignes de tramway ou de BHNS. Dans le cadre de ces projets, j'ai été amenée à traiter les questions relatives aux réformes de l'étude d'impact et de l'enquête publique issues du Grenelle de l'environnement. Je traitais également des problématiques liées à la commande publique et j'ai dispensé des formations sur les nouvelles directives 2014 ainsi que sur la loi Alur.

Après 5 ans en cabinet d'avocats, j'ai désiré revenir en entreprise afin de pouvoir approfondir les relations avec les équipes et être au cœur des problématiques sans être saisie au « compte-gouttes ». et ai donc intégré RES pour participer au projet de St Brieuc.

### **Pourquoi avez-vous choisi d'intégrer l'IDPA ?**

J'ai choisi d'intégrer l'IDPA principalement pour poursuivre ma formation en droit public au sein de l'école du barreau. Il faut se remémorer qu'en 2005, l'école du barreau était très orientée droit privé et que le droit public était vraiment minoritaire en son sein. L'IDPA permettait donc de poursuivre sa formation et professionnalisation en droit public des affaires en bénéficiant des enseignements de magistrats, avocats et juristes reconnus et très compétents. Même le contentieux fiscal est devenu « sexy » et très intéressant au cours de cette année.

### **Pourriez-vous nous présenter l'activité de la société RES et vos missions en tant que responsable juridique ?**

Depuis janvier 2015, je suis de nouveau juriste d'entreprise au sein de la société RES qui développe des projets d'énergies renouvelables. Je traite des questions de droit public de manière générale pour le compte de RES.

RES (Renewable Energy Systems) est l'un des leaders mondiaux dans le domaine du développement de projets d'énergies renouvelables avec des opérations à travers l'Europe, l'Amérique et en Asie-Pacifique. Acteur majeur dans ce domaine depuis plus de trois décennies, RES est à l'origine de plus de 18 GW de capacité d'énergie renouvelable installée.

En France, RES est un acteur de premier plan dans le développement des énergies renouvelables depuis

1999. La société est née de l'association d'Eole Technologie, un bureau d'études français actif dans le secteur éolien depuis 1995, et de Renewable Energy Systems (RES), l'un des leaders mondiaux dans le domaine des énergies renouvelables depuis 1982. D'après l'Observatoire de l'éolien (édition 2019), RES est le 3ème acteur indépendant sur le marché français de l'éolien, en termes de puissance exploitée en direct et pour compte de tiers.

RES est spécialisée dans la conception, le développement, le financement, la construction et l'exploitation de centrales de production d'énergies solaire et éolienne. La société est aujourd'hui à l'origine de plus de 890 MW de parcs éoliens terrestres et de centrales solaires au sol installés ou en cours de construction. Ces parcs totalisent une production annuelle de plus de 2 térawattheures, capable d'alimenter en électricité près de 967 000 personnes et permettent d'économiser l'émission de plus de 979 000 tonnes de CO2 dans l'atmosphère chaque année.

Depuis 2011, RES a co-développé, au sein de la société Ailes Marines, le parc éolien en mer de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor) de 496 MW. En avril 2017, Ailes Marines a obtenu les trois autorisations administratives nécessaires à la construction et à l'exploitation du parc éolien en mer.

Aujourd'hui, RES détient un portefeuille de plus de 2500 MW éoliens et solaires en développement sur le territoire français.

Au sein de RES, ma mission a consisté en majorité pendant 5 ans au support juridique au projet de parc éolien en mer de Saint-Brieuc que RES a développé en partenariat avec Iberdrola et la Caisse des dépôts et consignations (projet à 2,5 milliards d'euros). A cet effet, j'ai assisté les opérationnels tout au long de l'instruction des demandes d'autorisations et de leur contentieux ainsi que lors de la négociation des contrats de droit français, au sein d'une équipe pluridisciplinaire et de différentes cultures et langues, répartie dans différents pays.

J'ai ainsi pu assister aux discussions suite à la loi Es-soc du 10 août 2018 sur le contexte éolien offshore en France.

Le reste de mon temps lors de ces 5 années était consacré à l'assistance juridique des équipes développement de RES tant en solaire qu'en éolien onshore/terrestre et à la mise en place de formations à destination des équipes techniques.

Depuis 2017, j'ai évolué vers des fonctions de management en devenant en parallèle responsable d'une petite équipe de 2 juristes de droit public.

Mon rôle en tant que responsable juridique est de

poursuivre mon activité de soutien aux équipes de développement et à la direction, tout en aidant les juristes avec qui je collabore à prendre leurs marques dans le domaine des énergies renouvelables qu'elles ont découvert en intégrant RES et de les aider à progresser.

L'équipe droit public apporte ainsi soutien et assistance aux différentes directions de l'entreprise, dans divers domaines du droit public, comme les thématiques liées aux problématiques tarifaires (appel d'offres, contrat d'achat et contrat de complément de rémunération, aides d'état) ou de domanialité, ou encore de contrats publics et de relation avec les personnes publiques au-delà du simple « permitting » et gestion des contentieux.

### **RES développe des projets de construction éoliens ou photovoltaïques dans plusieurs pays, le cadre législatif et réglementaire français rend-t-il plus compliqué le développement de ces projets sur notre territoire ?**

Il est vrai qu'en Australie, au UK ou aux USA, les projets sont développés plus rapidement. Ceci est aussi dus en grande partie au fait qu'il y a moins de contraintes environnementales du fait d'espaces plus grands. Mais il est vrai qu'on note moins de recours dans ces pays.

D'ailleurs, RES France est la seule filiale du groupe à avoir des juristes dédiées au « permitting » et à son contentieux. Le cadre réglementaire français est effectivement générateur de fortes contraintes notamment en termes de multiplicité des contraintes à surmonter (paysage, patrimoine, biodiversité, zone d'exclusion armée, aviation civile ou radar météo France...). Et une fois l'autorisation obtenue, il faut encore passer le filtre contentieux, les projets éoliens étant contestés à hauteur d'un taux de 90%.

### **En 2019, l'énergie solaire photovoltaïque a fourni 2,2 % de la production d'électricité en France. Le pays s'est engagé, via la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, à atteindre la part de 33% d'énergies renouvelables dans sa consommation brute en 2030. Le Gouvernement souhaite multiplier par 5 la puissance du parc français d'ici 2028. Pensez-vous que cet objectif soit atteignable ?**

Cet objectif très ambitieux est atteignable si on arrive à sortir des projets. Selon nos experts internes, il n'y a pas de contraintes ni techniques ni financières mais il faut que la réglementation française et les juridictions permettent de réaliser les 1.5 GW/an. En effet, une des grandes difficultés des projets relatifs aux énergies renouvelables et plus particulièrement des projets éoliens, est leur taux de recours qui avoisine 90% malgré les démarches volontaires de concerta-

tion locale que les développeurs de projets mettent en œuvre.

### **Quels conseils donneriez-vous aux élève-avocats publicistes ?**

N'hésitez pas à vous diversifier et aller tenter des expériences en entreprise, en cabinet, dans différents types de cabinet d'avocats. Et restez humbles. Les juristes d'entreprises ou dans collectivités regorgent de perles de finesse et de technicité. La plupart, dans certains domaines très techniques, maîtrisent mieux que vous les sujets. Faites-en une force pour continuer à apprendre. Je conseillerai aussi d'apprendre auprès des experts techniques, le droit se fonde sur des éléments techniques qu'il faut appréhender et essayer de comprendre.

Faire de la veille et réfléchir par soi-même. Allez lire les arrêts et les textes avant d'en lire les commentaires si le temps le permet. Tenter de remettre sans arrêt en cause ses acquis, quitte à douter.

Pour certains avocats, le doute est un aveu de faiblesse mais pour moi il reste essentiel dans un monde juridique en perpétuelle évolution et permet de garantir une certaine agilité.

Diversifiez-vous en créant des liens avec des avocats, des juristes ou des conseils d'autres domaines afin de pouvoir proposer des offres complètes de conseil et d'ouvrir vos perspectives et vos manières de réfléchir.

## REGARDS SUR L'ACTUALITE JURIDIQUE



### **Police administrative contre libertés économiques : entre continuité et rupture** Par Yannis Smaali

*CE, réf., 16 oct. 2020, n° 445102, 445186, 445224, 445225, Société LC Sport et autres*

« *La crise majeure que traverse notre pays au plan sanitaire, sans précédent depuis un siècle, fait apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence* ». Cet exposé des motifs de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 continue à ce jour à trouver un écho dans l'action de l'État, en particulier à l'encontre des libertés d'entreprendre et du commerce et de l'industrie. C'est ce que met en exergue l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État rendue le 16 octobre 2020 [1].

Par un arrêté n° 0180 du 27 septembre 2020, le préfet des Bouches-du-Rhône a prescrit de nouvelles mesures pour faire face à l'épidémie de covid-19. Son article 3 prévoyait notamment qu'entre le 27 septembre minuit et le 11 octobre 2020 inclus, dans les communes d'Aix-en-Provence et de Marseille, les établissements sportifs couverts n'étaient plus autorisés à accueillir du public, sauf exceptions tenant à la continuité de la formation universitaire, à l'activité parascolaire ou à la pratique professionnelle de haut niveau.

Plusieurs exploitants de salles de sport et coaches sportifs ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Marseille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à titre principal, d'ordonner la suspension de l'arrêté n° 0180 du 27 septembre 2020 dans son intégralité, ou à tout le

moins son article 3, à titre subsidiaire, d'ordonner au préfet des Bouches-du-Rhône de faire déroger les

activités sportives individuelles du champ d'application de l'article 3 et, en tout état de cause, d'enjoindre à l'État de prendre toute mesure propre à créer le nombre de lits de réanimation supplémentaires nécessaires dédiés aux patients atteints de la covid-19.

Par trois ordonnances rendues le 2 octobre 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a rejeté ces conclusions. Les demandeurs ont donc interjeté appel de ces ordonnances devant le Conseil d'État.

Les requérants soutenaient en particulier, d'une part, que la condition d'urgence était remplie dès lors que l'équilibre économique et l'avenir des salles de sport étaient mis gravement en péril et, d'autre part, qu'il était porté atteinte de manière grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie dans la mesure où l'interdiction d'accueillir du public était disproportionnée par rapport à l'objectif de santé publique poursuivi.

Entre temps, et par un arrêté n° 193 du 11 octobre 2020, le préfet des Bouches-du-Rhône a reconduit, pour la période allant du 12 au 27 octobre 2020, les dispositions litigieuses.

Par une ordonnance du 16 octobre 2020, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté ces requêtes. Sans se prononcer sur la condition d'urgence, il a jugé que, si l'article 3 de l'arrêté préfectoral portait effectivement atteinte aux libertés fondamentales invoquées, cette atteinte n'était pas manifestement illégale au regard de son caractère approprié et

proportionné, considération prise de la simplicité et de la lisibilité de la mesure en cause.

Cette décision est remarquable par son caractère paradoxal : elle manifeste à la fois une exacte continuité et une considérable rupture avec la jurisprudence antérieure relative aux mesures de police administrative restreignant les libertés économiques.

## I. Une exacte continuité

L'ordonnance du 16 octobre 2020 s'inscrit dans une jurisprudence traditionnelle qui admet que, sous le contrôle exigeant du juge, les autorités de police peuvent limiter l'exercice des libertés économiques.

### **A. La possible limitation des libertés économiques**

« *Il faut tout de suite se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers* ». Ainsi a conclu le commissaire du gouvernement Corneille sur la décision centenaire *Baldy* [2], et ainsi a jugé le Conseil d'État le 16 octobre 2020 en considérant que le préfet des Bouches-du-Rhône avait légalement pu restreindre la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie des exploitants de salles de sport sur le fondement de ses pouvoirs de police sanitaire.

Les archives nationales font remonter l'expression « *police sanitaire* » à l'Almanach impérial dans son édition de 1812, laquelle est restée d'usage courant jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, pour désigner les interventions de l'État en matière de santé publique [3]. L'article 97 de la loi du 4 avril 1884 – devenu l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales – consacrera la « *salubrité publique* » comme l'une des finalités de la police administrative générale.

L'histoire de la jurisprudence administrative est ainsi marquée par l'admission de ce que les autorités de police peuvent poursuivre la préservation de la salubrité publique moyennant la restriction de divers libertés et droits fondamentaux : le droit de propriété [4], la liberté des cultes [5] ou encore, et surtout, la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie. Pléthore de décisions ont été rendues à ce dernier sujet, mais celle du 7 juillet 1997 [6] en constitue un exemple topique puisque le Conseil d'État y a jugé que le pouvoir de police générale dont dispose le maire l'autorise à fermer un magasin d'alimentation dans lequel plusieurs manquements aux règles d'hygiène ont été constatés.

Ce n'est donc pas la première fois que la Haute juridiction admet que les autorités de police peuvent procéder à la fermeture d'un "commerce" pour des

motifs sanitaires. À noter cependant qu'en l'espèce le préfet des Bouches-du-Rhône n'y a pas procédé sur le fondement de son pouvoir de police générale mais sur celui de police spéciale prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire qui autorisait le Premier ministre à habilitier le représentant de l'État dans le département, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, à réglementer l'ouverture au public de plusieurs catégories d'établissements recevant du public.

Il ne s'agit pas non plus de la première mesure restrictive des libertés économiques que le juge des référés du Conseil d'État a considéré comme n'étant pas manifestement illégale dans le contexte pandémique que nous connaissons, puisqu'il a pu rejeter pour ce motif, par exemple, une requête dirigée contre les dispositions du décret du 23 mars 2020 interdisant par principe la tenue des marchés [7], ou encore des requêtes dirigées contre les dispositions du décret du 31 mai 2020 interdisant aux cafés et restaurants situés dans les départements classés en zone "orange" de recevoir du public à l'intérieur de leurs établissements [8] et imposant aux terrains de camping et de caravanage classés en zone "verte" des obligations particulières d'hygiène et de distanciation sociale [9].

C'est donc en application d'une jurisprudence constante que l'ordonnance du 16 octobre 2020 a jugé que le préfet des Bouches-du-Rhône pouvait restreindre la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie des exploitants de salles de sport motif pris de la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19, et ce sous le contrôle exigeant du juge.

### **B. Le contrôle exigeant du juge**

Dans ses conclusions sur l'affaire *Jacquin* [10], le commissaire du gouvernement Romieu qualifiait de « *tutelle contentieuse* » le rôle joué par le juge administratif sur les mesures de police [11]. L'on date cependant classiquement à la décision *Benjamin* [12] le contrôle « *particulièrement poussé* » [13] qu'exerce le juge en matière de police administrative, à savoir le contrôle dit "de proportionnalité".

La loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire l'a expressément spécifié, puisque le III de son article 1<sup>er</sup> disposait que les mesures de police pouvant être prises par le représentant de l'État pour son application « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ». C'est bien ce à quoi a procédé le juge des référés le

16 octobre 2020, en se questionnant sur le caractère approprié et proportionné de la fermeture des salles de sport pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

Ce contrôle a été exercé dans le cadre du "référé-liberté", institué à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, procédure juridictionnelle destinée à protéger en urgence les libertés fondamentales, parmi lesquelles se trouvent la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie [14], auxquelles une autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale.

Le caractère approprié tout d'abord n'était pas acquis. Certains requérants avaient soutenu, en premier lieu, que « *les salles de sport ne figurent pas dans les principaux lieux de contamination ou clusters* », voire que « *les chiffres disponibles en France démontrent un risque de contamination extrêmement faible dans les salles de sport* » et, en second lieu, qu'il existait un « *respect effectif du protocole sanitaire préconisé par le Haut Conseil de la santé publique* » et que « *le respect du protocole sanitaire prévu par la Haute autorité de la santé publique devrait permettre d'autoriser les activités sportives individuelles* ».

Quelques tribunaux administratifs, quoique minoritaires, avaient ainsi retenu le caractère grave et manifestement illégal d'arrêtés préfectoraux similaires faute d'avoir été appropriés :

- le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a considéré qu'en ce qui concerne le département d'Ille-et-Vilaine « *il ne résulte pas de l'instruction, en l'état des données et informations soumises au tribunal, que les salles privées de sport puissent être regardées comme des lieux de propagation active du virus Covid-19* » [15] ;
- le juge des référés du tribunal administratif de Paris a abouti au même résultat relativement aux salles situées sur le territoire parisien et dans lesquelles étaient pratiquées des activités physiques ou sportives individuelles ou des cours collectifs dédiés n'impliquant aucun contact entre les participants [16] ;
- le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise aussi, concernant le département des Hauts-de-Seine, au motif particulier de ce que la mesure a été prise « *sans distinguer les activités dont la pratique induit des contacts rapprochés entre pratiquants* » [17].

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé l'inverse, après s'être appuyé sur divers avis du Haut Conseil de la santé publique, en estimant que « *les salles de sport sont (...) des lieux de propagation active du virus SARS-CoV-2, y compris pour les activités individuelles et sans contact* » ce qui avait rendu le protocole sanitaire mis en place dans les salles de sport insuffisant dans les territoires, comme ceux d'Aix-en-Provence et de Marseille, où la circulation du virus était la plus élevée et où les équipements hospitaliers, notamment en matière de réanimation, présentait un risque de saturation.

Le caractère proportionné ensuite. Pour examiner ce critère, le juge des référés du Conseil d'État a, de manière remarquée, entrepris une rupture considérable avec sa jurisprudence séculaire.

## **II. Une rupture considérable**

La séquence épidémique actuelle a inauguré l'introduction de la simplicité et la lisibilité comme critères d'appréciation de la proportionnalité d'une mesure de police, sans que la portée jurisprudentielle de cette rupture ne soit certaine.

### **A. De nouveaux critères de proportionnalité**

Dans un considérant rédigé à la manière d'un principe, le juge des référés a repris, dans son ordonnance du 16 octobre 2020, la formule selon laquelle : « *Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération.* ».

Le Conseil d'État confirme donc une approche, adoptée à notre connaissance pour la première fois le 6 septembre 2020 au sujet de l'obligation du port du masque sur les voies publiques, qui intègre la "simplicité" et la "lisibilité" dans le contrôle de proportionnalité d'une mesure de police. Ceci est justifié, d'après la formule employée, par une certaine subjectivisation de la police administrative en ce que, d'une part, sa proportionnalité doit « *nécessairement* » s'apprécier en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et, d'autre part, son effectivité tient pour partie à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse.

Pour se faire, le juge des référés avait été sensible aux arguments alors avancés par l'Administration. À

l'audience, le représentant du Ministre des solidarités et de la santé avait effectivement fait valoir que l'État ne pouvait pas se permettre de « *faire de la dentelle* » dans la délimitation des voies soumises à obligation du port du masque, prenant alors appui sur l'« *échech total* » qu'avait été cette obligation dans certaines rues seulement en août dernier à Paris, puisque l'explosion exponentielle de l'épidémie ne lui laissait pas le temps de réaliser une étude fine des déplacements de population [18].

C'est singulièrement l'introduction de ces nouveaux critères de proportionnalité qui attire l'œil car elle permet d'étendre le champ de la légalité des mesures de police. Les requérants avaient argué de la disproportion de l'interdiction faite aux salles de sport d'accueillir du public dans la double mesure où un renforcement du protocole sanitaire aurait pu être envisagé et où une distinction aurait dû *a minima* être opérée entre les pratiques avec ou sans contact entre les participants.

Appliquée à l'espèce, le juge a déduit de cette nouvelle règle de droit que : « *eu égard à la difficulté, en l'état de l'instruction, non seulement à identifier des activités sportives pouvant être pratiquées avec un masque sans que celui-ci ne perde sa capacité de filtration mais également à s'assurer du respect d'une éventuelle différenciation des règles applicables au sein des établissements selon les activités pratiquées, il n'est pas manifeste que puissent être mises en œuvre efficacement des mesures plus contraignantes que celles du protocole sanitaire jusqu'alors en vigueur mais moins drastiques qu'une fermeture provisoire* » (souligné par nous).

Autrement dit, le Conseil d'État a considéré qu'il valait mieux une mesure de police extensive mais "simple et lisible" –interdisant au public toute pratique physique dans les salles de sport– plutôt qu'une mesure de police restreinte mais "complexe" –qui aurait distingué dans une même salle de sport entre pratiques autorisées et pratiques interdites–. Cette nouvelle approche fait sensiblement relativiser la célèbre assertion selon laquelle « *la liberté est la règle, et la restriction de police l'exception* » [19].

C'est donc par une rupture considérable avec la jurisprudence antérieure que le juge des référés a réglé le litige qui lui était soumis le 16 octobre 2020, sans que la portée de cette nouvelle appréciation de la proportionnalité des mesures de police ne soit entièrement prévisible.

## B. Une portée jurisprudentielle incertaine

La rupture amorcée en septembre dernier fera-t-elle jurisprudence ? Deux prismes, l'un contentieux et

l'autre de "fond", sont susceptibles d'apporter des éléments de réponse.

Du point de vue contentieux, il est d'emblée à constater que les décisions consacrant la subjectivisation de la police administrative ont toutes été rendues par le juge des référés, lequel « *statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire* » et « *n'est pas saisi du principal* » [20] ce qui a pour conséquence que ses décisions n'ont pas, au principal, l'autorité de la chose jugée [21]. Certes, ces considérations ont trait au dispositif des décisions, et non pas directement à leurs motifs, mais ces derniers en constituent le support nécessaire [22]. Ainsi, si ce n'est que le rejet des requêtes par l'ordonnance du 16 octobre 2020 qui présente, en droit, un caractère provisoire, ce caractère peut être étendu aux motifs qui en constituent le support nécessaire, et donc aux critères de simplicité et de lisibilité des mesures de police. Autrement dit, il est difficilement concevable que le juge des référés, et pas le juge du fond, ait à lui seul porté une telle rupture avec la jurisprudence antérieure.

Également, aucune des ordonnances reprenant le nouveau considérant en question n'a été publiée au recueil Lebon ni mentionnée à ses tables, alors même que certaines ordonnances récentes du juge des référés ont pu bénéficier, elles, d'un tel fichage [23].

En revanche, il est notable que l'ordonnance du 16 octobre 2020 a été rendue par une formation composée de trois juges des référés –en application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative– et présidée par l'un des trois présidents adjoints de la section du contentieux, lesquels sont chargés d'assurer l'unité et la cohérence de la jurisprudence au sein de la « *troïka* » [24], ce qui traduit une certaine "confirmation" de la rupture amorcée.

Sous l'angle du "fond" du droit, l'on pourrait s'interroger sur le cantonnement de la subjectivisation de la police administrative à la seule période exceptionnelle que nous connaissons. Nous avons effectivement vu que la simplicité et la lisibilité dans l'examen de la proportionnalité d'une mesure de police ont été introduites le 6 septembre 2020 car l'État soutenait que l'explosion exponentielle de l'épidémie ne lui avait pas laissé le temps de réaliser une étude fine des déplacements de population pour réglementer le port du masque sur les voies publiques de manière objectivement proportionnée. Ce ne serait au demeurant pas la première fois que le Conseil d'État adapte son appréciation de la légalité des mesures de police en période de "circonstances exceptionnelles" [25].

Pour autant, la règle nouvelle de subjectivisation et d'intégration de la simplicité et la lisibilité comme critères de proportionnalité des mesures de police a été introduite sous la forme d'un "considérant de principe" qui ne fait nullement référence au contexte épidémique actuel. À lire ce considérant, cette approche en rupture avec la jurisprudence antérieure s'appliquerait pour le contrôle de proportionnalité de toute mesure de police.

Ce qui est pour l'heure certain, c'est que ce nouveau considérant se développe à l'intérieur du contentieux des mesures de police sanitaire destinées à lutter contre l'épidémie de covid-19. Initialement prévu pour étendre la légalité de l'étendue temporelle et spatiale de l'obligation du port du masque sur les voies publiques [26], il a ensuite eu la même utilité s'agissant de l'obligation de fermeture des salles de sport au public [27]. Plus tard, la simplicité et la lisibilité ont également justifié la proportionnalité de l'étendue des zones géographiques et des motifs de dérogation du couvre-feu [28].

## Références

[1] CE, réf., 16 oct. 2020, n<sup>os</sup> 445102, 445186, 445224, 445225, Société LC Sport et autres

[2] CE, 10 août 1917, n<sup>o</sup> 59855, Baldy, Lebon, p. 636

[3] État général des fonds des Archives nationales, F/8 Police sanitaire (mise à jour 2008)

[4] CE, 21 févr. 1947, n<sup>os</sup> 77165 et 74059, 76589, Varlet et Barsi, Lebon, p. 74 et 75 : le maire peut enjoindre aux particuliers de procéder aux travaux nécessaires pour faire disparaître les causes d'insalubrité de leurs immeubles

[5] CE, 2 mai 1973, n<sup>o</sup> 81861, Assoc. culturelle des israélites nord-africains de Paris, Lebon, p. 313 : légalité du décret prévoyant que l'abattage rituel ne peut être effectué que par des sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés

[6] CE, 7 juil. 1997, n<sup>o</sup> 156456, Cne de Procheville c/ Mouni, Lebon T. 975

[7] CE, réf., 1<sup>er</sup> avr. 2020, n<sup>o</sup> 439762

[8] CE, réf., 3 juin 2020, n<sup>o</sup> 440759

[9] CE, réf., 9 juin 2020, n<sup>o</sup> 440854

[10] CE, 30 nov. 1906, n<sup>o</sup> 25481, Jacquin, Lebon, p. 880

[11] B. Stirn, « *Ordre public et libertés publiques* », 17 sept. 2015, [EN LIGNE] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/ordre-public-et-libertes-publiques>

[12] CE, 19 mai 1933, n<sup>os</sup> 17413, 1750, Benjamin, Lebon, p. 541

[13] Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, *Dalloz*, 21e éd., 2017, n<sup>o</sup> 43, p. 268, § 4

[14] CE, réf., 12 nov. 2001, n<sup>o</sup> 239840, Cne de Montreuil-Bellay, Lebon, p. 551

[15] TA Rennes, réf., 30 sept. 2020, n<sup>os</sup> 2004134, 2004141, 2004160

[16] TA Paris, réf., 1er oct. 2020, n<sup>os</sup> 2015655, 2015758, 2015761, 2015802

[17] TA Cergy-Pontoise, réf., 1<sup>er</sup> oct. 2020, n<sup>o</sup> 2009729

[18] M.-C. de Monteclair, « *Simplicité et lisibilité, nouveaux critères de légalité d'une mesure de police ?* », *AJDA* 2020, p. 1638

[19] Concl. Corneille sur CE 10 août 1917, n<sup>o</sup> 59855, Baldy, Lebon, p. 636

[20] CJA, art. L. 511-1

[21] CE, sect., 5 nov. 2003, n<sup>os</sup> 259339, 253706, 259751, Assoc. "Convention vie et nature pour une écologie radicale", Assoc. pour la protection des animaux sauvages, Lebon, p. 444

[22] CE, 12 nov. 1969, n<sup>o</sup> 76323, Administration générale de l'Assistance publique à Paris, Lebon, p. 497

[23] V. par ex. CE, réf., 7 juin 2020, n<sup>o</sup> 440255, Ministre de l'intérieur, Lebon T. : appel contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris ayant enjoint aux autorités administratives compétentes de lever la rétention de tout étranger placé au centre de rétention administrative (CRA) de Vincennes qui serait testé positif au covid-19 et de l'orienter vers un centre de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France

[24] D. Labetoulle, « *Une histoire de troika* », *Mélanges Dubouis, Dalloz*, 2002, p. 83

[25] CE, 28 févr. 1919, n<sup>o</sup> 61593, Dames Dol et Laurent, Lebon, p. 208

[26] CE, réf., 6 sept. 2020, n<sup>o</sup> 443750 ; solution réitérée à six reprises sur la même question, v. ord. n<sup>os</sup> 443752, 443904, 444677, 444743, 445003 et 445101

[27] C'est la décision présentement commentée.

[28] CE, réf., 23 oct. 2020, n<sup>o</sup> 445430 ; CE, réf., 28 oct. 2020, n<sup>o</sup> 445487



**Yannis Smaali**

## REGARDS SUR L'ACTUALITE JURIDIQUE



### Les usines de méthanisation, danger environnemental ou énergie d'avenir ? Par Sandrine Lebel

Par un arrêté en date du 19 août 2020, le préfet du Finistère a restreint l'usage de l'eau potable pour 50 communes en raison d'une pollution de l'eau à l'ammoniacale. La source de cette pollution provenait d'un débordement d'une cuve de digestat sur une usine de méthanisation à Kastellin, située en amont d'une usine d'eau potable [1]. Cet incident a relancé le débat autour du développement des usines de méthanisation sur notre territoire.

La méthanisation est un procédé par lequel la décomposition des matières organiques entraîne la production de biogaz.

Afin de faire fonctionner ce procédé, les usines de méthanisation peuvent recevoir sur leur site tous types de déchets organiques, notamment, du fumier, des boues de stations d'épuration, des déchets alimentaires, des déchets d'origine animale. Dans la limite de seuils définis par décret et sous certaines conditions, elles peuvent également être approvisionnées par des cultures alimentaires et des cultures intermédiaires à vocation énergétique [2].

Ces déchets sont introduits dans une cuve appelée « digesteur », afin de fermenter pendant environ 40 jours.

La fermentation des déchets crée d'une part, du biogaz, qui est valorisé en électricité, en chaleur, ou en biométhane, et d'autre part, des résidus organiques, appelés « digestat » qui contient des matières fertilisantes telles que l'azote, le potassium et le phosphore.

Les usines de méthanisation présentent des caractéristiques différentes selon leur lieu d'implantation et les types de déchets traités.

Par exemple, les usines de méthanisation agricole, de petites ou moyennes tailles, sont souvent construites à côté des exploitations agricoles afin de méthaniser principalement le fumier et les déchets verts [3]. Les usines de méthanisation industrielles sont des installations de grandes tailles qui traitent majoritairement des déchets issus des secteurs de l'agro-alimentaire, de la chimie et de la papeterie. Les usines de méthanisation d'ordures ménagères, créées à l'initiative des collectivités territoriales ou syndicats spécialisés, ont pour objet de méthaniser les déchets ménagers. Les usines de méthanisation en station d'épuration des eaux usées traitent les boues résiduaire.

Les revenus issus du procédé de méthanisation sont multiples. Ils peuvent notamment provenir de la valorisation du biogaz, de la vente de digestat, et de la conclusion de contrats de prestation de services pour lesquels les producteurs de déchets paient les exploitants de méthanisation afin de valoriser leurs déchets.

Les usines de méthanisation sont un objet juridique complexe à la croisée de nombreuses réglementations. Outre la législation relative aux installations classées pour l'environnement (ICPE) qui s'appliquent à toutes les usines de méthanisation, d'autres réglementations sont susceptibles de les concerner, en fonction des multiples activités exercées sur ces sites (réglementation sanitaire, valorisation du biogaz, épandage de digestat).

Tout comme l'énergie éolienne ou solaire, le biogaz est considéré comme une énergie renouvelable [4]. Depuis 10 ans, encouragée par des aides publiques [5], la filière de la méthanisation a connu une évolution rapide. De 90 usines de méthanisation en

2012, la France compte au 30 septembre 2019, 738 installations produisant de l'électricité à partir du biogaz [6].

Mais, le développement croissant de ces usines n'est pas sans susciter des critiques voire des résistances. Les odeurs, le trafic routier plus dense, l'impact visuel sur le paysage, les risques de pollution, les accidents industriels, la sécurité alimentaire, sont autant de problématiques qui sont actuellement portées dans le débat public.

Le manque de concertations avant l'implantation des projets et le défaut de connaissances concernant le fonctionnement de ces usines, renforcent la méfiance des citoyens envers ces installations.

Or, le procédé de méthanisation présente de nombreux avantages puisqu'il permet de produire une énergie renouvelable en valorisant des déchets sans utiliser les ressources naturelles ou créer des déchets difficiles à éliminer.

Toutefois, au regard des risques pour l'environnement ainsi que des désagréments industriels, les réglementations relatives aux usines de méthanisation sont parfois perçues comme n'étant pas assez contraignantes.

Alors que les activités des usines de méthanisation sont encadrées par de nombreuses réglementations (I), elles apparaissent, à certains égards, comme insuffisantes afin de prévenir les désagréments et risques industriels (II).

## **I - Des usines de méthanisation réglementées**

Outre la réglementation relative aux installations classées pour l'environnement (A), les usines de méthanisation sont soumises à d'autres réglementations en fonction des produits entrant et sortant de leur installation (B).

### **A. L'application de la réglementation ICPE**

Les usines de méthanisation font l'objet d'un classement au titre de la législation ICPE (1) et doivent avoir une existence légale avant de pouvoir fonctionner (2).

#### *1. Le classement des usines de méthanisation au titre de la législation ICPE*

Les usines de méthanisation relèvent de la catégorie ICPE. En effet, le décret du 29 octobre 2009 (D. n° 2009-1341, 29 octobre 2009, JO 31 octobre 2009 n° 0253) a créé la rubrique n°2781 qui comporte deux sous rubriques « 1. Méthanisation matière végétale

*brute, des d'effluents d'élevage, de matières stercoraires, lactosérum et déchets végétaux d'industries agroalimentaires (IAA) ; 2. Méthanisation d'autres déchets non dangereux ».*

Ces installations sont soumises à un régime de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation en fonction de l'origine, de la nature et de la quantité de déchets traités.

Les usines de méthanisation qui traitent moins de 30 T/J (Tonne/Journée) d'intrants doivent être déclarées auprès des services de l'Etat. Le seuil pour l'enregistrement est fixé entre 30 T/J et inférieur à 100 T/J d'intrants et celui de l'autorisation s'applique au-delà de 100 T/J de matière traitées.

Les autres déchets méthanisés non dangereux doivent faire l'objet d'un enregistrement en dessous de 100 T/J de matières traitées et d'une autorisation si la quantité traitée est supérieur à 100 T/J.

Pour chaque régime, un arrêté [7] définit les prescriptions générales applicables à la rubrique n° 2781, notamment en termes d'implantation, d'intégration dans le territoire, de sécurité, d'exploitation, de la gestion du digestat.

En fonction des autres activités qu'elles exercent sur leur site, les usines de méthanisation doivent également demander leur classement au titre d'autres rubriques ICPE.

Par exemple, les usines de méthanisation en tant qu'installations de valorisation par combustion du biogaz, doivent demander leur classement au titre de la rubrique 2910C, relative aux installations utilisant des procédés de combustion.

De même, l'activité de compostage de matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, est également soumise à autorisation, enregistrement ou déclaration en fonction de la quantité de matière traitée (rubrique 2780).

#### *2. Le classement des usines de méthanisation au titre de la législation ICPE*

Avant leur mise en service, les usines de méthanisation, sur le fondement de la rubrique n° 2781 précitée, sont soumises à déclaration, enregistrement, ou autorisation auprès du préfet du département dans lequel elles sont implantées (C.env., art. L. 511-2).

La procédure de déclaration est une démarche simplifiée qui concerne le plus souvent des usines de méthanisation rattachées à des exploitations agricoles en tant qu'elles méthanisent une quantité

limitée de déchets, inférieure à 30 T/J, issus de leurs activités agricoles.

A cet égard, l'exploitant doit rédiger un dossier de déclaration dans lequel il indique notamment, l'emplacement de l'installation, la nature et le volume des activités exercées ainsi que les rubriques de la nomenclature des ICPE concernées, et une présentation générale des modes d'exploitation. Dès le dépôt de son dossier auprès des services de la préfecture, l'exploitant peut démarrer son projet (C. env., art. R. 512-47 et suivants).

S'agissant ensuite de la procédure d'enregistrement, l'exploitant, doit déposer une demande en préfecture. Le délai d'instruction du dossier est d'environ 5 mois. Le dossier est soumis d'une part, à l'avis du conseil municipal et d'autre part, à une consultation du public. A l'issue de l'instruction, le préfet peut délivrer un arrêté d'enregistrement (C. env., art. 512-46-1° à R. 512-46-30).

Le préfet peut soumettre la demande d'enregistrement, à la procédure d'autorisation, qui est plus contraignante. Les trois critères à prendre en compte pour décider d'un tel basculement sont définis à l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement, à savoir, la sensibilité du milieu, le cumul d'incidences avec d'autres projets, l'importance des aménagements proposés par le demandeur aux prescriptions qui lui sont applicables. Les projets d'usines de méthanisation peuvent donc être concernés par ce basculement de procédure s'ils remplissent ces critères.

Cela a pour conséquence d'obliger l'exploitant à faire un dossier plus conséquent notamment en fournissant une étude d'impact et de dangers et en organisant une enquête publique.

S'agissant enfin du régime d'autorisation, il concerne les usines de méthanisation industrielle qui traitent une quantité de déchets supérieurs à 100 T/J, principalement, issus des secteurs l'agroalimentaire ou de l'industrie.

Ce régime d'autorisation a été modifié, le 1er mars 2017, par la mise en place de l'autorisation environnement unique qui fusionne la demande d'autorisation au titre de la réglementation ICPE et celle au titre de la loi. En effet, dans de nombreux cas, les usines de méthanisation sont soumises à la législation relative à la loi sur l'eau lorsque leur projet porte atteinte au milieu aquatique en relevant d'une ou de plusieurs rubriques de la « nomenclature eau », définie à l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

Désormais, l'exploitant doit demander au préfet une autorisation valant à la fois, autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement et au titre de la loi sur l'eau, mais également l'autorisation d'exploiter des installations de production d'électricité et, si nécessaire, une autorisation de défrichement, une dérogation à la législation relative aux espèces protégées [8].

La procédure d'obtention de l'autorisation dure environ 10 mois. L'exploitant doit déposer un dossier d'autorisation qui contient, notamment, une présentation du projet, une étude d'impact des installations sur l'environnement, une étude exposant les dangers que peut présenter l'installation. Après une première étude du dossier par les services de l'Etat, une enquête publique est organisée afin de recueillir les avis des collectivités territoriales et des citoyens sur le projet.

A l'issue de la procédure, le préfet peut délivrer l'arrêté d'autorisation de l'activité et y précise, si nécessaire, les prescriptions applicables.

## B. Les autres réglementations applicables

Outre la réglementation relative aux ICPE, des réglementations particulières sont applicables aux produits entrant (1) et sortant (2) des usines de méthanisation .

### 1. La réglementation applicable aux matières entrantes

Les usines de méthanisation peuvent recevoir sur leur site tous types de déchets fermentescibles issus de l'agroalimentaire, de l'industrie ou des stations d'épuration. Pour des raisons de sécurité et d'hygiène tous les produits entrant sur un site de méthanisation sont soumis à des réglementations précises.

D'une part, les usines de méthanisation sont tenues au respect de la réglementation relative à la gestion des déchets. A cet égard, elles ont l'obligation de tenir un registre de tous les déchets entrants sur leur site. Ce registre doit notamment mentionner la désignation du déchet, le code déchet, le tonnage, le nom et l'adresse de l'expéditeur [9]. Il doit être conservé durant 5 ans par l'exploitant en cas de contrôle de l'administration.

Ce contrôle permet de s'assurer de la traçabilité des déchets entrants et de la possibilité de les méthaniser.

D'autre part, les usines de méthanisation peuvent recevoir des déchets d'origine animale, comme par exemple de la viande ou des aliments pour animaux

familiers, afin de les convertir en biogaz. A la suite des scandales sanitaires des années 90, l'Union Européenne a élaboré des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux [10].

Pour recevoir ces sous-produits animaux sur leur site, les usines de méthanisation doivent donc obtenir un agrément sanitaire au titre du règlement CE n° 069/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et de son règlement d'application CE n°142/2011 du 25 février 2011.

Cet agrément sanitaire est délivré par le préfet du département d'implantation de l'installation après deux visites le site. La première est effectuée au début de la mise en service de l'installation et la seconde trois mois après sa mise en service. La conformité de l'installation avec la réglementation sur les sous-produits animaux est vérifiée, notamment les procédures de conservation des sous-produits animaux, les mesures d'hygiène et de compostage.

Le règlement précise également les règles applicables concernant la méthanisation des sous-produits animaux. Seuls les sous-produits animaux de catégorie 2 (déchets de dégrillage 6 mm des eaux d'abattoirs, lisier) et de catégorie 3 (animaux abattus pour la consommation humaine, denrées alimentaires) peuvent être méthanisés. Pour les sous-produits de catégorie 3 la réglementation impose, sauf dérogation, qu'ils soient hygiénisés à 70 degrés pendant 60 minutes. L'hygiénisation a pour objet de détruire les germes pathogènes afin de prévenir les risques pour la santé publique et la santé animale.

## 2. *Les réglementations applicables aux matières sortantes*

Le digestat et le biogaz, les deux matières sortantes d'un site de méthanisation font chacune l'objet de réglementations particulières. Alors que la mise en place des contrats d'obligation d'achat du biogaz encourage les producteurs à produire cette énergie, la vente du digestat en tant que fertilisant demeure confidentielle au motif que les règles relatives à sa mise en vente sur le marché demandent des investissements financiers conséquents.

S'agissant du biogaz, il peut être valorisé, en chaleur par combustion, en électricité ou en chaleur et électricité par cogénération. De plus, le biogaz peut être épuré de certains composants pour donner du biométhane qui sera injecté dans les réseaux de gaz naturel.

D'une part, afin d'inciter le développement des usines de méthanisation, le législateur a mis en place,

une obligation d'achat de l'électricité produite dans ces installations par Electricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution chargées de la fourniture (C. énergie, art. 314-1).

Cette obligation d'achat permet aux exploitants de réduire leurs risques financiers étant donné qu'ils ont l'assurance de vendre leur électricité à un prix relativement stable et prévisible durant plusieurs années.

Seules les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation relevant de la rubrique n°2781, d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kilowatts, peuvent bénéficier de cette obligation d'achat (C. énergie, art. D. 314-15). La durée de ces contrats est de 20 ans et le prix d'achat est fixé par arrêté ministériel [11].

Etant précisé que les exploitants des usines de méthanisation ayant signé ces contrats d'obligation d'achat ne peuvent contractuellement pas déroger aux tarifs d'achat fixés par arrêté ministériel [12].

Pour les installations produisant une puissance supérieure, le producteur peut recevoir un complément de rémunération pour l'aider à couvrir ses frais (C. énergie, art L. 314-18 et suivants).

D'autre part, cette obligation d'achat s'applique également au biométhane. L'article L. 446-2 du code de l'énergie impose aux fournisseurs de gaz naturel qui approvisionnent plus de 10 % du marché national, de conclure un contrat d'obligation d'achat de biogaz avec tout producteur de biogaz qui en fait la demande. Le biométhane étant considéré comme un biogaz, les exploitants des usines de méthanisation peuvent donc demander à conclure ces contrats [13].

Le tarif d'achat du biométhane était réglementé par l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel [14]. Un décret et un arrêté [15] en date du 23 novembre 2020 ont modifié les conditions d'achat pour le biométhane injecté dans le réseau. Plus précisément, l'article 1er du décret limite que le bénéfice d'achat aux installations d'une capacité maximale de production inférieure ou égale à 300 norme mètre cube par heure. L'arrêté encadre les prix d'achat du biométhane et prévoit un mécanisme de révision du tarif par la commission de régulation de l'énergie. Etant précisé que cette nouvelle tarification n'est pas applicable aux contrats avant l'entrée en vigueur du nouvel arrêté qui restent sous le régime l'arrêté de 2011 précité.

S'agissant du digestat, sa composition n'est pas identique entre les différentes méthanisations. En

effet, ses propriétés fertilisantes peuvent varier en fonction des différents déchets méthanisés et des techniques utilisées. Le digestat peut être brut, liquide ou solide.

Au regard de l'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement, le digestat est considéré comme un déchet. A ce titre, il peut être épandu sur les terres agricoles. Toutefois, il peut sortir de la catégorie de déchets, s'il est valorisé sur le marché [16].

A cet égard, le digestat peut être vendu sur le marché, s'il obtient une autorisation de mise sur le marché. L'article L. 255-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) encadre les modalités d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché pour les matières fertilisantes [17].

La procédure d'autorisation de mise sur le marché est longue et contraignante. En effet, le directeur général de l'ANSES ne peut délivrer l'autorisation qu'à la suite d'une procédure d'instruction et d'une évaluation du produit au regard des règles de sécurité sanitaire et environnementale qui dure environ 2 ans (C. rur., art. R. 255-1 et suivants).

Ainsi, peu de digestats disposent d'une autorisation de mise sur le marché. Mais les exploitants disposent de d'autres moyens afin de valoriser leur digestat. En effet, dans certains cas, le digestat peut être mis sur le marché sans avoir besoin de détenir une autorisation.

L'article L. 255-5, 3° du CRPM prévoit que les matières fertilisantes peuvent être mises sur le marché sans autorisation si elles respectent un cahier des charges défini par le pouvoir réglementaire et si elles ne constituent pas une menace pour la santé de l'homme ou pour l'environnement. Par un arrêté du 22 octobre 2020, un nouveau cahier de charges pour la mise sur le marché de digestats issus de différents procédés de méthanisation a été publié [18].

Par ailleurs, les matières fertilisantes conformes à un règlement européen et qui ne nécessitent pas d'autorisation nationale, peuvent être mises sur le marché (C. rur., art. L. 255-5 2°). A ce titre, le règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants, a harmonisé les règles concernant la mise sur le marché européen de fertilisants. Il sera applicable à partir du 16 juillet 2022. .

Ce règlement offre de nouvelles possibilités de valorisation pour le digestat puisqu'il le considère désormais comme une catégorie de matière constitutive (CMC) qui peut être utilisée pour produire une matière fertilisante.

Au surplus, le digestat peut également être mis sur le marché sans autorisation préalable dans le cas où il serait conforme à une norme rendue d'application obligatoire par un arrêté pris sur le fondement du décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation (C. rur., art. L. 255-5 1°) [19]. Le producteur qui met sur le marché un digestat faisant référence à une norme doit pouvoir démontrer que celui-ci respecte toutes les caractéristiques de cette norme.

L'enjeu pour la filière de méthanisation dans les prochaines années est de valoriser sur le marché, une plus grande quantité de digestat afin de trouver de nouvelles sources de revenus pour compenser les baisses des tarifs de rachat du biométhane.

Toutefois, se pose la question de savoir si les plus petites unités de méthanisation pourront se permettre de réaliser les investissements nécessaires pour valoriser leur digestat.

## **II - Des usines de méthanisation contestées**

Les usines de méthanisation font principalement l'objet de contestation en raison des odeurs qui se dégagent des sites (A) et des risques de pollution (B).

### **A. Des nuisances olfactives avérées**

Avant l'installation d'une méthanisation, la réglementation impose de nombreuses prescriptions afin de limiter les impacts olfactifs (1) ce qui n'empêchent les riverains de certaines installations d'engager des recours contre ce désagrément (2).

#### *1. L'encadrement réglementaire des odeurs*

Les usines de méthanisation font régulièrement l'objet de critiques en raison des odeurs qui se dégagent de leur site [20]. En effet, la fermentation des déchets produit du méthane, qui en contact de l'air, dégage des odeurs. Ainsi, le transport, le déchargement et le stockage des déchets, du fumier et des boues, émettent des odeurs. Dans une moindre mesure, le digestat peut également être source d'odeur.

A l'inverse, le processus de méthanisation ne produit pas d'odeur, puisque la fermentation des déchets est réalisée sans oxygène.

Les nuisances olfactives sont très variables en fonction de la quantité et de la nature des déchets reçus dans les installations de méthanisation. En effet, les sites qui reçoivent une grande quantité de

déchets issus notamment de l'industrie et qui les stockent avant les méthaniser, émettent plus d'odeurs.

L'appréhension des nuisances olfactives est d'autant plus compliquée, puisque par principe, l'activité de méthanisation produit des odeurs.

Afin de prévenir les nuisances olfactives, les arrêtés encadrant l'activité ont émis des prescriptions.

La distance entre les digesteurs et les habitations occupées par des tiers ne peut pas être inférieure à 50 mètres [21].

Il en est de même pour l'épandage du digestat qui est interdit à moins de 50 mètres de toute habitation de tiers ou de tout local habituellement occupé par des tiers, stades ou terrains de camping agréés [22]. Pour les installations soumises à autorisation, la distance d'épandage par rapport aux habitations est de 100 mètres en cas de déchets ou d'effluents odorants [23].

Par ailleurs, il est rappelé que le régime juridique même des usines de méthanisation soumises à autorisation participe de la lutte contre les nuisances olfactives.

D'une part, l'obligation d'organiser une enquête publique donne la possibilité à toutes les personnes concernées par le projet de donner leurs avis, notamment en ce qui concerne les risques olfactifs. Ces avis sont consignés par le commissaire enquêteur, qui rendra lui-même un avis aux services de l'Etat [24].

D'autre part, lors de la demande d'autorisation, l'exploitant remet au Préfet, une étude d'impact sur l'environnement qui doit contenir un état initial des odeurs perçues (C. env., art. R. 122-3). Elle permet au préfet, en fonction des caractéristiques et des éventuelles nuisances olfactives du projet, de prendre dans l'arrêté d'autorisation de l'exploitation, d'éventuelles prescriptions nécessaires à la prévention des odeurs.

Un an après l'ouverture de l'usine, l'exploitant doit de nouveau faire un état des odeurs et communiquer les résultats à l'installation des inspections classées [25]. Cet état initial des odeurs doit également être réalisé pour les installations soumises à enregistrement [26].

Cependant, la réglementation relative aux odeurs est uniquement fondée sur la prévention des nuisances olfactives avant l'installation du projet et ne prévoit pas de procédure de concertation pendant le fonctionnement de l'installation si des odeurs nauséabondes apparaissent.

Or, avant l'implantation du projet, les nuisances olfactives ne sont pas encore présentes. Les citoyens ne peuvent pas avoir une perception des nuisances que cette activité peut engendrer. Ainsi, la mise en place, lors du fonctionnement de ces installations, d'une procédure de concertation entre les riverains et les exploitants permettraient de désamorcer certains conflits.

## 2. *Les recours envisageables pour contester les nuisances olfactives*

Les riverains des installations de méthanisation disposent de plusieurs recours pour contester, d'une part, la construction d'une installation qui serait susceptibles d'engendrer des nuisances olfactives et d'autre part, les nuisances olfactives résultant de son fonctionnement.

En premier lieu, avant l'installation d'une usine de méthanisation, il est possible pour les voisins d'un futur site, de contester l'arrêté d'autorisation d'exploiter une installation devant le juge administratif compétent. L'article L. 181-50 du code de l'environnement précise que les « *les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts* » peuvent contester l'autorisation dans un délai de quatre mois à compter de l'affichage en mairie ou de la publication de la décision sur le site internet de la préfecture.

Le juge administratif apprécie largement la qualité de tiers intéressés pour contester une autorisation d'exploitation d'une ICPE. Le Conseil d'Etat a jugé que les tiers ont intérêt pour agir s'ils « *justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux* » [27].

S'agissant des méthanisations, le juge administratif retient différents paramètres pour apprécier l'intérêt pour agir des tiers. Outre, la distance entre l'installation et les habitations, le juge prend également en compte, l'importance de l'installation ainsi que la quantité de déchets stockés et traités [28].

En second lieu, les riverains disposent de plusieurs recours, plus ou moins efficaces, afin de contester les odeurs nauséabondes résultant du fonctionnement de l'installation.

D'une part, les citoyens peuvent déposer plainte contre une ICPE en remplissant un formulaire en ligne, mis à disposition sur le site internet de chaque

département. A la suite de cette plainte, les inspecteurs de l'environnement peuvent organiser un contrôle de l'installation afin de vérifier que celle-ci remplit l'ensemble des prescriptions qui lui sont applicables (C. env., art. L. 171-1 et suivants).

A l'issue de la visite, l'inspecteur rédige son rapport dans lequel il indique tous les faits contraires aux prescriptions applicables. Il le transmet au préfet et à l'exploitant qui peut émettre ces observations.

C'est sur la base de ce rapport que le préfet peut prendre une mise en demeure de se conformer aux prescriptions en vigueur, dans un délai imparti. Par exemple, pour les nuisances olfactives, le préfet peut ordonner à l'exploitant de réaliser un suivi des odeurs ou des travaux visant à réduire ces nuisances.

Si l'exploitant ne réalise pas les prescriptions nécessaires, le préfet peut prononcer une sanction administrative sur le fondement de l'article L. 171-8 du code de l'environnement.

Cette plainte auprès de l'administration à l'avantage d'être relativement simple à faire pour les citoyens mais exige que l'administration soit proactive pour identifier les nuisances et qu'elle oblige l'exploitant à prendre les mesures nécessaires pour les réduire.

D'autre part, en cas de désagrément causé par une ICPE, les voisins peuvent engager une action contentieuse devant le juge judiciaire pour trouble anormal de voisinage industriel. D'origine jurisprudentielle, le trouble anormal de voisinage est un régime de responsabilité fondé sur le principe que « nul ne peut causer à autrui un trouble anormal du voisinage » (Cour de Cassation, 19 novembre 1986, n°84-16.379). Ainsi, il est possible de faire cesser le trouble et d'obtenir une indemnisation en démontrant sa qualité de voisin, un trouble anormal, un préjudice et un lien de causalité.

La réalité d'un trouble lié à une activité industrielle est appréciée par le juge, au regard d'éléments objectifs et non à raison du ressenti ou du sentiment d'insécurité des voisins. L'anormalité doit être appréciée en fonction des circonstances de temps et de lieu (Cour d'appel de Paris du 22 novembre 2013, n°12/09492).

La jurisprudence a reconnu que le trouble résultant d'odeurs nauséabondes pouvait être réparé sur le fondement du trouble anormal de voisinage. Par exemple, la Cour d'appel de Poitiers a jugé que subir un trouble de voisinage la personne contrainte de supporter la vue et l'odeur d'un important tas de fumier à une dizaine de mètres des fenêtres de son

habitation (CA Poitiers, 3e ch., 25 janv. 2006, n° 302359).

Concernant les odeurs dégagées par les usines de méthanisation, la charge de la preuve peut être difficile à apporter tant il est compliqué d'appréhender un potentiel trouble anormal pour une activité qui par principe produit des odeurs nauséabondes.

De plus, les odeurs peuvent varier en fonction de la météo, du vent, des différents produits qui sont apportées sur le site.

## B. Des risques de pollution limités

Alors que les risques d'accident industriel sur les sites de méthanisation sont relativement circonscrits (1), les risques de pollution quant à l'épandage du digestat restent, eux, plus difficiles à appréhender (2).

### 1. Le risque d'accident industriel circonscrit

Les usines de méthanisation en tant qu'ICPE, ne sont pas à l'abri d'un accident industriel lié, par exemple, au débordement d'une cuve de digestat ou explosion liée à la production de biogaz.

Toutefois, ces risques industriels sont relativement circonscrits. En effet, de 1992 à 2017, le ministère en charge de l'environnement a recensé 18 cas d'incendie et 15 cas d'explosion avec peu de conséquences pour les populations riveraines et pour l'environnement [29]. Les risques d'explosion et d'incendie de ces installations ne sont pas plus élevés, voire moins élevés que les installations produisant des gaz naturels ou sur des sites pétroliers [30].

De plus, la réglementation relative aux ICPE émet des prescriptions contraignantes pour réduire ces risques. Selon l'article L. 181-25 du code de l'environnement, les installations soumises à autorisation doivent fournir, lors de leur demande d'autorisation d'exploitation, une étude de danger. Celle-ci doit identifier l'ensemble des risques auxquels l'installation est exposée. Elle doit aussi prévoir la procédure à respecter en cas de survenance de ces risques.

Les différents arrêtés ministériels applicables aux trois régimes relatifs aux installations de méthanisation précisent également les conditions applicables en termes de sécurité incendie, notamment concernant le désenfumage, la capacité de rétention, les dispositifs de limitation de surpression ou de sous-pression, l'identification des zones ATEX.

Un rapport parlementaire propose de renforcer les contrôles des inspecteurs de l'environnement sur les sites de méthanisation afin de garantir un suivi régulier de ces installations [31].

La sécurité des installations passe également par la formation, et plus particulièrement celles des agriculteurs. A cet égard, certaines maisons familiales rurales (MFR) délivrent un certificat de spécialisation « Responsable d'une Unité de Méthanisation Agricole » qui permet aux agriculteurs de meilleures connaissances concernant le fonctionnement et les règles de sécurité d'une installation de méthanisation.

## 2. *Le risque de pollution des sous-sols et eaux souterraines par le digestat difficilement appréhendable*

La grande majorité du digestat produit par les usines de méthanisation est épandue sur les terres agricoles en tant que fertilisant. Cet épandage est autorisé par arrêté préfectoral. Toutefois, avant d'être épandu, le digestat ne fait l'objet d'aucun contrôle administratif, alors que pour être vendu sur le marché, il doit obtenir une autorisation ou respecter un cahier des charges ou une norme.

Cette absence de contrôle a priori du digestat avant épandage, soulève des interrogations concernant sa composition.

D'une part, le procédé de méthanisation ne filtre pas les éléments polluants, telles que des traces métalliques, qui pourraient être présents dans les déchets et donc se retrouver dans le digestat. Mais, il est très peu probable d'en trouver dans le digestat puisque les usines n'acceptent que des déchets organiques, qui par principe, ne contiennent pas de polluant d'origine industrielle. Ainsi, il convient d'être toujours vigilant concernant la qualité des matières entrantes et de faire un contrôle régulier du digestat.

D'autre part, les propriétés du digestat peuvent être différentes, selon les technologies de méthanisation et des produits méthanisés. Dès lors, l'épandage du digestat peut donc être source de pollution si ses propriétés ne sont pas en adéquation avec les caractéristiques du sol ou s'il est épandu en trop grande quantité.

La réglementation tente de prévenir les risques de pollution des sous-sols et nappes phréatiques par le digestat.

En effet, l'utilisation du digestat comme engrais sur les terres agricoles est réglementée par les arrêtés de

prescriptions générales applicables aux installations de méthanisation relevant de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées. Cette utilisation peut faire l'objet de restrictions supplémentaires dans l'arrêté préfectoral applicable à l'installation.

Pour l'ensemble de ces arrêtés, les règles d'épandage sont similaires. Le digestat peut uniquement être épandu lorsqu'il y a un intérêt pour le sol ou pour les cultures. Il ne doit pas « *porter pas atteinte, directe ou indirecte, à la santé de l'homme et des animaux, à la qualité et à l'état phytosanitaire des cultures ni à la qualité des sols et des milieux aquatiques peut être épandu* » [32]. Une étude préalable d'épandage doit préciser l'innocuité du digestat notamment en prévoyant les caractéristiques des digestats à épandre.

L'exploitant doit tenir à jour un plan d'épandage qui peut être contrôlé par les inspecteurs de l'environnement. Il permet d'identifier les surfaces concernées par l'épandage et d'évaluer l'adéquation entre les quantités d'azote à épandre et les surfaces disponibles.

Pour le suivi de l'épandage un cahier d'épandage est rédigé, sur lequel l'exploitant indique notamment les surfaces épandues, les dates d'épandages et les volumes épandus.

Outre la réglementation ICPE relative à l'épandage des digestats, l'exploitant doit respecter d'autres réglementations, à savoir, les zones de vulnérabilité définies par la directive nitrate [33], les prescriptions relatives aux règles d'épandage des règlements sanitaires départementaux ainsi qu'à celles relatives à la loi sur l'eau.

Les plans d'épandage du digestat sont donc soumis au respect de nombreuses normes. Ainsi, il est possible de se demander si cette complexité réglementaire ne laisse pas craindre une certaine opacité lors de l'épandage du digestat [34].

A cet égard, le ministère de la transition écologique (MTE) a réalisé une étude sur le méthaniseur BioQuercy, à Gramat dans le Lot, à la suite de difficulté d'exploitation. Le rapport indique que les cahiers d'épandage du digestat sont souvent renseignés a posteriori par les agriculteurs, ce qui peut laisser craindre une perte des informations.

Afin d'éviter les erreurs dans la rédaction des cahiers d'épandages ou dans l'épandage du digestat, le rapport recommande ainsi de mettre en place un plan prévisionnel d'épandage en prévoyant les modalités de fertilisation des zones inaptées à l'épandage du digestat et d'étudier la possibilité de réaliser un

enregistrement des données GPS des épandages réalisés [35].

Ainsi, une harmonisation des réglementations en matière d'épandage permettrait une plus grande lisibilité et faciliterait les contrôles de l'administration.

Afin de prévenir une pollution des sols, l'administration pourrait renforcer ces contrôles sur qualité du digestat et sur le respect des plans d'épandage.

Au-delà de la question de la gestion du digestat, tout porte à croire que la filière va connaître dans les prochaines années des changements notables notamment, en raison de la diminution progressive des tarifs de rachat du biométhane, des évolutions législatives [36] et de l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'atteindre 40 % de la production d'électricité d'origine renouvelable en 2030.

### **Références :**

[1] <https://www.actu-environnement.com/actu/news/pollution-eau-finistere-methanisation-industrielle-35978.php4>

[2] C. env., art L. 541-39

[3] C. rur., art L. 311-1

[4] C. énergie, Art. L. 221-1

[5] Rep.min n° 24031, JOAN, 21/01/2014, M. Alauzet

[6] Chiffres de SDES, Tableau de bord du biogaz, troisième trimestre, du 30 septembre 2019

[7] Régime de la déclaration : Arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1

Régime de l'enregistrement : Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781-1 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement

Régime de l'autorisation : Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement

[8] C. env., Art. L. 181-1 et suivants

[9] Arrêté du 29 février 2012 fixant le contenu des registres mentionnés aux articles R. 541-43 et R. 541-46 du code de l'environnement

[10] Selon l'article 3 du règlement CE n°1069/2011 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine, les sous-produits animaux sont définis comme : « les cadavres entiers ou parties d'ani-maux, les produits d'origine animale

ou d'autres produits obtenus à partir d'animaux, qui ne sont pas destinés à la consommation humaine, y compris les ovocytes, les embryon et le sperme »

[11] Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW telles que visés au 4° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie

[12] CE, 22 janv. 2020, n° 418737, Sté *Électricité de France (EDF) c/ Sté Corsica Sole et a.*, B, Mentionné dans les tables du recueil Lebon

[13] Article 1 du Décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel

[14] Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel

[15] Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel

Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel

[16] Rep.min., n° 06618, JO Sénat, 29/08/2019, page 4424, Nicole Bonnefoy

[17] Les digestats sont considérés comme des matières fertilisantes soumises à la procédure d'autorisation de mise sur le marché du Code rural et de la pêche maritime (Rép. min. à QE n°10552 de M. Bizet, JO Sénat Q. 31 juill. 2014, p. 1814)

[18] Arrêté du 22 octobre 2020 approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation d'intrants agricoles et/ou agro-alimentaires en tant que matières fertilisantes

[19] Il existe plusieurs normes pour le digestat, par exemple, NFU – 44051 ou 44-095 (Boues de STEP) : amendements organiques compostés et NFU – 42-001/A12 : Engrais organique NP issu de lisier méthanisé et composté.

[20] Rep.min., n° 11906 JOAN19/02/2019, Alain Brunel

[21] Article 2.1 de l'arrêté du 10 novembre 2009 ; Article 6 de l'arrêté du 12 août 2010 précité ; article 4 de l'arrêté du 10 novembre 2009 précité.

[22] Article 5.8 de l'arrêté du 10 novembre 2009 ; Annexe I de Arrêté du 12 août 2010 précité ; article 48 de l'arrêté du 10 novembre 2009 précité.

[23] Article 48 de l'arrêté du 10 novembre 2009 précité

[24] Articles L. 123-1 à L.123-19-8 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement

[25] Article 29 de l'arrêté du 10 novembre 2009 précité

[26] Article 49 de l'arrêté du 12 août 2010 précité

[27] CE, 13 juill. 2012, n° 339592, *Sté Moulins Soufflet*, B, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

[28] voir en ce sens : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème Chambre, 17 décembre 2019, n°17BX03674; Cour

administrative d'appel de Nantes, 5ème Chambre, 13 mars 2020, n° 18NT04486

[29] La méthanisation en 10 questions, ADEME, octobre 2019

[30] Rapport d'étude de l'INERIS, Etude comparative des dangers et des risques liés au biogaz et au gaz naturel, 10 avril 2006, n°46032

[31] L'agriculture face au défi de la production d'énergie (rapport de l'opecest) Rapport n° 646 (2019-2020) de MM. Roland COURTEAU, sénateur et Jean-Luc FUGIT, député, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 16 juillet 2020

[32] Rép. min. n° 06618 : JO Sénat du 29/08/2019, page 4424, Nicole Bonnefoy

[33] Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

[34] Les épandages sur terres agricoles des matières fertilisantes d'origine résiduaire - Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - Rapport CGEDD n° 009801-01, CGAAER n° 14074, établi par Bertrand GAILLOT et Patrick LAVARDE

[35] Conditions d'exploitation du méthaniseur de Gramat : expertise et pistes d'avenir, rapport n° 012750-01 établi par Thierry GALIBERT et Pascal KOSUTHS, Ministère de la Transition Ecologique

[36] Rep. min, n° 09513, JO Sénat du 23/05/2019, page 2788, Jean-Pierre Moga



**Sandrine Lebel**



## FORMULAIRE D'ADHESION

Année 2020-2021

### BENEFICIAIRE

NOM / Prénom : .....

Promotion : ...../.....

Email : .....

Profession : .....

Structure : .....

- Je souhaite recevoir les offres de collaborations du réseau IDPA

### PAIEMENT DE LA COTISATION

- Conformément à l'article 8 alinéa 2 des statuts de l'Association de l'IDPA précisant que « *la qualité de membre bénéficiaire de l'Association est subordonnée au renseignement et au retour du formulaire d'inscription ainsi qu'au paiement d'une cotisation annuelle d'un montant de 25 euros (vingt cinq euros).* », **j'acquiesce la cotisation annuelle de 25 euros :**

- par paiement sécurisé en ligne, à l'adresse suivante : <https://www.cotizasso.com/participation/cotisation-annuelle-anciens-etudiants/2706> (l'envoi du présent formulaire n'est pas nécessaire) ;
- par chèque à l'ordre **Association de l'IDPA** (chèque à envoyer avec le présent formulaire à l'adresse : Mme Alexandra OUZAR, 35 boulevard de Belleville, 75011 Paris) ;
- par virement bancaire (avec envoi du présent formulaire à Mme Alexandra OUZAR, 35 boulevard de Belleville, 75011 Paris) sur le compte :

Association de l'IDPA

IBAN : FR76 3000 4019 6000 0104 2908 155 BIC : BNPAFRPPXXX

- Dès réception du présent formulaire et du paiement, un reçu vous sera envoyé par mail au format pdf.



## Offre réservée aux étudiants de l'EFB

### Prêt spécial inscription :

**2.000€ à 0 %** <sup>(2)</sup>

Crédit de 2000 € sur 24 mois

Echéances (hors assurance facultative) : 83,33 €

Montant total dû crédit : 2000 €

### Prêt étudiant :

**taux préférentiel de 0.80 %** <sup>(2)</sup>

Exemple :

Crédit de 10 000 € sur 36 mois

Echéances (hors assurance facultative) : 281,22 €

Montant total dû crédit : 10123,92 €



**80 €**

Offerts sur le compte à l'entrée en relation <sup>(1)</sup>

### VOS CONTACTS

AGENCE DES AVOCATS  
PARIS PLACE DAUPHINE  
20 RUE DE HARLAY  
75001 PARIS

Mme Samia PRUVOST  
Conseillère patrimonial

01 44 41 72 03

samia.pruvost@bnpparibas.com

Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager



### Carte Visa Premier

Gratuité sur vos services de cartes pendant la durée de vos études

Vos retraits aux distributeurs dans plus de 50 pays gratuits <sup>(3)</sup>

Ne pas jeter sur la voie publique



**BNP PARIBAS**

**La banque d'un monde qui change**

<sup>(1)</sup> Offre réservée aux étudiants de l'EFB, valable jusqu'au 31/12/2019 pour toute ouverture d'un compte chèques BNP Paribas, sous réserve d'acceptation de votre dossier par BNP Paribas. BNP Paribas, SA au capital de 2 497 718 772 euros - Siège Social : 16 Bd des Italiens, 75 009 PARIS, immatriculée sous le n°662042449 RCS PARIS - Identifiant CE FR 76662042449 - ORIAS n°07 022 735.

<sup>(2)</sup> TEG hors assurance, valable jusqu'au 30/06/2019, pour toute ouverture d'un compte chèques BNP Paribas sous réserve d'acceptation de votre dossier par BNP Paribas.

<sup>(3)</sup> TEG Retraits gratuits dans plus de 50 pays et dans l'un des 52 000 distributeurs du réseau BNP Paribas Global Network et des banques de l'accord Global Alliance (liste disponible via [mabanque.bnpparibas.fr/retraitsgratuitsaetranger](http://mabanque.bnpparibas.fr/retraitsgratuitsaetranger)).



Association  
IDPA

1, rue Pierre-Antoine Berryer  
93130 Issy-les-Moulineaux  
[contact@association-idpa.com](mailto:contact@association-idpa.com)