



HAL
open science

L'insuffisante protection du ciel nocturne: l'État condamné, note sous CE, 28 mars 2018, FNE et autres.

Adeline Meynier

► To cite this version:

Adeline Meynier. L'insuffisante protection du ciel nocturne: l'État condamné, note sous CE, 28 mars 2018, FNE et autres.. *Lumière(s) sur la nuit.*, A paraître. hal-02097371

HAL Id: hal-02097371

<https://hal.science/hal-02097371>

Submitted on 11 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'INSUFFISANTE PROTECTION DU CIEL NOCTURNE : L'ÉTAT CONDAMNÉ

NOTE SOUS CE, 28 MARS 2018, *FNE ET AUTRES*¹

in BILLET Ph., HARPET C. (dir.), *Lumière(s) sur la nuit*, Actes de la journée d'étude pluridisciplinaire du 12 janvier 2018, Lyon, à paraître

Adeline Meynier, post-doctorante

au sein du Labex IMU, Université de Lyon

En France, la prise en compte de la problématique de la pollution lumineuse par les pouvoirs publics s'est concrétisée à l'occasion du Grenelle de l'environnement et a abouti à l'édiction d'une réglementation spécifique. Les dispositions des articles L. 583-1 et suivants, et R. 583-1 et suivants, du Code de l'environnement prévoient ainsi une police administrative spéciale de prévention des nuisances lumineuses dévolue au ministre chargé de l'environnement. Les mesures prises à ce titre pour encadrer l'éclairage nocturne restent pour l'heure insuffisantes, car un seul arrêté a été adopté depuis la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Il s'agit de l'arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels². Le texte prévoit, depuis le 1^{er} juillet 2013, l'extinction des éclairages de tous les bâtiments non résidentiels (bureaux, commerces, administration, bâtiments liés à une activité agricole ou industrielle, etc.) entre 1 heure et 7 heures du matin³. Cela concerne tant l'éclairage intérieur émis vers l'extérieur des bâtiments que l'illumination des façades. En outre, l'éclairage intérieur de locaux à usage professionnel doit être éteint une heure après la fin de l'occupation des locaux. Ces dispositions ne sont pas nécessairement respectées par les personnes privées ou l'administration, qui continuent à éclairer de nombreux bâtiments la nuit. Et les maires ne procèdent pas au contrôle du respect de ces prescriptions de police comme l'exige en principe l'article L. 583-3 du Code de l'environnement. Les sanctions administratives⁴ demeurent ainsi lettre morte faute de moyens, d'agents pour procéder aux contrôles, d'information et de sensibilisation sur la

¹ CE, 28 mars 2018, *FNE et autres*, n° 408974 ; *JCP A*, 23 avr. 2018, n° 16, pp. 2-3, note L. PEYEN ; *Énergie - Environnement - Infrastructures*, avr. 2018, focus, Ph. BILLET.

² Arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie, *JO* du 30 jan. 2013, p. 1810. Voir aussi la circulaire du 5 juin 2013 relative à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie, *BOME*, n° 11/2013 du 25 juin 2013.

³ L'arrêté ministériel précise en son article 2 que « les illuminations des façades des bâtiments sont éteintes au plus tard à 1 heure. Les éclairages des vitrines de magasins de commerce ou d'exposition sont éteints au plus tard à 1 heure ou une heure après la fin de l'occupation de ces locaux si celle-ci intervient plus tardivement ». Pour l'allumage de l'éclairage, l'article 3 prévoit que « les illuminations des façades des bâtiments ne peuvent être allumées avant le coucher du soleil ». Et « les éclairages des vitrines de magasins de commerce ou d'exposition peuvent être allumés à partir de 7 heures ou une heure avant le début de l'activité si celle-ci s'exerce plus tôt ».

⁴ Prévues à l'article L. 583-5 et R. 583-7 du Code de l'environnement.

question, voire de volonté politique pour faire face à cette nouvelle problématique environnementale⁵.

Face à cette situation désastreuse, l'État s'est fait condamner le 28 mars 2018 par le Conseil d'État pour ne pas avoir pris les mesures réglementaires d'application de la loi Grenelle 2 mettant en place la nouvelle police des nuisances lumineuses. Dans son arrêt, le Conseil d'État précise en ce sens que le ministre en charge de l'environnement devait prendre les arrêtés nécessaires pour fixer les prescriptions techniques relatives à l'éclairage nocturne. Son refus à agir est déclaré illégal et annulé sur le fondement de l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois dans un délai raisonnable (I). En l'espèce, un délai de plus de 5 ans d'abstention de l'administration, après l'adoption de la loi Grenelle 2 et de son décret d'application du 12 juillet 2011⁹, ne constitue pas un délai raisonnable. C'est pourquoi l'État est condamné à édicter ces arrêtés dans un délai de neuf mois. L'injonction du juge administratif est assortie d'une astreinte de 500 euros par jour de retard (II).

I. L'obligation pour le ministre de l'environnement de prendre les mesures réglementaires d'application des lois

Les ministres ne détiennent en principe aucun pouvoir réglementaire général, au profit du Premier ministre (article 21 de la Constitution) et du Président de la République pour les décrets délibérés en Conseil des ministres¹⁰ (article 13 de la Constitution). Ils peuvent en revanche prendre des mesures réglementaires spécialisées lorsqu'un décret ou une loi leur en délèguent expressément la compétence. Dans ce cas, les arrêtés ministériels interviennent sur des points précis pour permettre la mise en œuvre du droit applicable. Dans l'arrêt du 28 mars 2018, le Conseil d'État rappelle en ce sens que les dispositions des articles L. 583-1 et s. du Code de l'environnement, en particulier l'article L. 583-2, donnent expressément au ministre en charge de l'environnement la compétence pour prendre les arrêtés prescrivant les dispositions techniques d'éclairage pour prévenir ou limiter les nuisances lumineuses. Ainsi, les différents ministres en charge de l'environnement se devaient d'intervenir, depuis l'adoption de la loi Grenelle 2 et de son décret d'application du 12 juillet 2011, pour préciser et rendre concrètement applicable la réglementation sur les nuisances lumineuses sur les territoires. La décision du Conseil d'État s'explique par deux raisons. D'une part, l'adoption de tels arrêtés relève de leur compétence. D'autre part, selon une jurisprudence constante, le pouvoir réglementaire a l'obligation de prendre les actes réglementaires nécessaires à l'application des lois¹¹. Il pesait

⁵ Sur l'insuffisance du dispositif, voir MEYNIER A., « Le droit de l'environnement à la reconquête de l'obscurité de la nuit », in VAILLANT R. (dir.), *Droit(s) de la nuit*, L'Épilogue, 2017, pp. 111-126.

⁹ Décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses, *JO* du 13 juil. 2011, p. 12147.

¹⁰ CE, Ass., 10 sept. 1992, *Meyet*, Lebon p. 327, concl. D. Kessler ; *AJDA*, 1992, p. 643, chron. C. Maugué et R. Schwartz ; *RFDA*, 1993, p. 55, note D. Pouyaud ; *JCP*, 1993, I, n° 3645, chron. E. Picard.

¹¹ CE, 13 juillet 1951, *Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF*, Lebon p. 403 ; CE, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis*, Lebon p. 475 ; *D.*, 1963, p. 606, note J.-M. Auby ; CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et département de Saône-et-Loire*, n° 325824, aux Tables ; CE, 27 juillet 2005, *Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires et*

donc sur le ministre en charge de l'environnement une obligation à agir correspondant à une compétence législative liée.

Le Conseil d'État précise d'ailleurs que les arrêtés mentionnés sont, « eu égard à leur objet et leur portée, nécessaires à l'application des dispositions législatives et réglementaires » prévues par le Code de l'environnement. Le juge administratif souligne par là même qu'il ne peut pas pallier l'absence de ces arrêtés par son pouvoir d'interprétation des lois. En effet, les dispositions du Code de l'environnement concernées énoncent certes un principe de prévention et de limitation des dangers ou troubles excessifs dus aux nuisances lumineuses (article L. 583-1 C. env.), mais celui-ci reste bien général pour aboutir à des mesures concrètes d'encadrement de l'éclairage nocturne. En outre, la mise en œuvre de telles mesures s'avère complexe, car elles doivent être conciliées avec d'autres objectifs, dont la sécurité publique, la défense nationale, la sûreté des installations et ouvrages sensibles (article L. 583-1 C. env.). Ainsi, le juge ne s'immisce pas dans la détermination de ces prescriptions techniques composites, qui peuvent aboutir à des seuils d'éclairage précis, des types de lampes ou d'ampoules déterminés, une orientation de l'éclairage, ainsi qu'une durée d'éclairage limitée. Il s'en tient au texte de la loi qui prévoit l'intervention d'arrêtés ministériels en ce sens. Autrement dit, l'intervention des mesures réglementaires d'application d'une législation apparaît comme une condition nécessaire à son application. À défaut, leur absence prive la réglementation de champ d'application, de contenu, et rend impossible l'application de ces dispositions préventives. Comme le remarque de manière pragmatique le rapporteur public, « il est manifestement impossible d'appliquer des prescriptions si on ne vous dit pas lesquelles »¹². La mise en œuvre de la loi se révélant de ce fait « manifestement impossible », le juge annule donc, selon une jurisprudence constante, le refus du ministre de prendre de tels actes¹³. Le fait qu'un arrêté ministériel du 25 janvier 2013 ait déjà été pris en ce sens pour limiter l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels n'y change rien. En effet, les dispositions du Code de l'environnement prévoient des mesures réglementaires spécifiques selon les catégories d'installations lumineuses (éclairage de mise en valeur du patrimoine, des équipements sportifs, des parcs de stationnements, des chantiers extérieurs, etc.)¹⁴, et selon le milieu d'implantation des installations lumineuses (agglomération/hors agglomération, espaces naturels, sites d'observation astronomique)¹⁵. La réglementation sur les nuisances lumineuses prévoit donc un panel large de prescriptions techniques, que n'a pas encore adoptées le ministre en charge de l'environnement.

Si l'on peut regretter de manière générale que le juge administratif ne se positionne guère sur le fond en matière d'environnement et se contente bien souvent de confirmer l'action ou l'inaction de l'administration, il est vrai que les prescriptions techniques d'éclairage nocturne

Fédération nationale des syndicats de biologistes praticiens hospitaliers et hospitalo-universitaires, n° 270327, aux Tables.

¹² M. Louis Dutheillet de Lamothe.

¹³ CE, ass., 10 mars 1961, *Union départementale des associations familiales de Haute-Savoie*, Lebon, p. 172 ; CE, ass., 16 juin 1967, *Monod*, Lebon p. 256.

¹⁴ L'article R. 583-2 du Code de l'environnement distingue différentes catégories d'installations lumineuses selon leur usage.

¹⁵ Article R. 583-4 du Code de l'environnement.

correspondent à des mesures complexes, qui vont être déterminées à la suite d'après négociations entre acteurs concernés. Le juge administratif pouvait ainsi difficilement considérer que la loi était applicable sans ces mesures, à moins qu'il ne se saisisse des notions de « danger » ou de « trouble excessif », mentionnées à l'article L. 583-1 du Code de l'environnement, en leur donnant une pleine consistance. L'atteinte à l'environnement pourrait dans ce cas être caractérisée en cas de danger ou de trouble excessif déterminé grâce à des critères jurisprudentiels, mais elle permettrait davantage la mise en œuvre des dispositions relatives au dommage écologique ou au trouble de voisinage, et non la réglementation préventive des nuisances lumineuses qui exige en elle-même des mesures précises d'encadrement de l'éclairage nocturne.

II. L'absence de délai raisonnable ou l'injonction du juge administratif à agir rapidement

L'obligation de l'administration d'édicter les mesures réglementaires d'application d'une loi est nuancée, dans une certaine mesure, par l'exigence d'intervenir dans un « délai raisonnable ». La jurisprudence a posé ce critère temporel lorsque la loi ne détermine aucun délai précis¹⁶. Ainsi, le juge administratif reconnaît qu'il est possible que l'administration ait rencontré des contraintes et des contretemps dans l'adoption des mesures réglementaires. Si l'appréciation du délai raisonnable est souple et varie selon les circonstances (difficultés techniques, changement de Gouvernement¹⁷, etc.), il oscille dans la jurisprudence entre un et deux ans¹⁸. Un délai d'au moins cinq ans est généralement jugé déraisonnable¹⁹. Le Conseil d'État constate en ce sens, s'agissant des arrêtés ministériels en cause, que l'abstention du ministre pendant plus de cinq ans après l'intervention de la loi et de son décret d'application, est bien au-delà d'un délai raisonnable.

Il est vrai que le Code de l'environnement prévoit que le ministre doit au préalable consulter les différents acteurs de l'éclairage artificiel avant l'adoption des mesures (instances professionnelles concernées, associations de protection de l'environnement, association représentative des maires au plan national et association représentative des collectivités organisatrices de la distribution publique d'électricité au plan national²⁰). Cela peut expliquer

¹⁶ CE, 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, Lebon p. 590, *concl. Y. Galmot* ; *AJDA*, 1964, p. 678, *chron. M. Puybasset et J.-P. Puissochet* ; *RDP*, 1965, p. 724 ; CE, 13 octobre 1978, *Fédération française des sociétés de protection de la nature, Dr. adm.*, 1978, n° 354.

¹⁷ Sur cette hypothèse, voir F. J.-L., « Appréciation du délai raisonnable dans lequel le gouvernement doit prendre les décrets d'exécution d'une loi », *AJDA*, 1997, p. 909.

¹⁸ DEFFIGIER C., « L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral (à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*) », *RFDA*, 2003, p. 116.

¹⁹ Délai de cinq ans déraisonnable : CE, 27 juill. 1979, *Blanc et ministre de l'Équipement*, Lebon p. 352 ; 3 oct. 1979, *Aguessy*, Lebon p. 357 ; également délai de sept ans : CE, 23 nov. 1979, *Secrétaire d'État aux Anciens Combattants*, Lebon p. 431 ; CE, 24 juin 1992, *Soulat*, *AJDA*, 1992, p. 691, *obs. P. Letourneur*, cités par DEFFIGIER C., « L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral (à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*) », *préc.*, note 30.

²⁰ Article L. 583-2 du Code de l'environnement.

éventuellement la difficulté à adopter de tels arrêtés, notamment du fait de la divergence de points de vue entre les acteurs associés au processus de décision. En outre, les changements de Gouvernement depuis les élections présidentielles de 2017 ont certainement conduit à la mise en sommeil des projets d'arrêtés (le ministre de la Transition écologique et solidaire a cependant signalé à l'instance qu'un arrêté relatif à la protection des sites astronomiques exceptionnels contre la pollution lumineuse était en cours d'élaboration²¹). Cependant, la loi Grenelle 2 et son décret d'application du 12 juillet 2011 datent de plus de cinq ans, ce qui signifie que rien n'a été fait sous le quinquennat présidentiel précédent. Le juge administratif signale de toute façon par la formule : « quelles qu'aient pu être les difficultés rencontrées par l'administration », qu'il n'a pas tenu compte des circonstances de l'espèce. Un délai de cinq ans est jugé en soi déraisonnable et ne peut être justifié au regard des difficultés rencontrées. L'administration est par conséquent sanctionnée.

En effet, « le refus ou l'abstention d'exercer le pouvoir réglementaire dans un cadre obligatoire condamne l'autorité compétente à la sanction »²². Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, l'annulation du refus d'agir s'impose tout d'abord au juge. Ensuite, la jurisprudence a assorti l'annulation d'une injonction formelle d'édicter les règlements sous la menace éventuelle d'une astreinte²³. La carence du Gouvernement est donc sanctionnée par le juge jusqu'au point de l'obliger à agir. Ainsi, l'exercice du pouvoir réglementaire est encadré afin d'assurer l'application de la loi. Clotilde Deffigier souligne que « cet encadrement juridique du pouvoir réglementaire bouleverse les conceptions classiques de la séparation des pouvoirs et de la séparation de l'administration active et du juge administratif. Le pouvoir réglementaire d'exécution des lois demeure plus que jamais un pouvoir subordonné. Il est soumis par nature au pouvoir législatif, [...ainsi qu']au juge administratif qui définit pleinement les contours de son exercice ».

« Le recours au juge pour empêcher la congélation des lois nouvelles » pourrait toutefois être évité si les lois étaient autosuffisantes²⁴. En l'espèce, le régime législatif des nuisances lumineuses aurait pu préciser le régime de prévention des nuisances lumineuses, sans avoir nécessairement recours à des arrêtés ministériels²⁵, d'autant plus qu'un décret d'application précise déjà aux articles R. 583-1 et suivants le dispositif. Il est vrai que l'adoption de ces arrêtés après consultation des acteurs concernés est censée permettre *a priori* une réflexion approfondie des enjeux de l'éclairage sur les territoires et une meilleure acceptabilité de la norme dans la mesure où ses destinataires participent au contenu de la décision administrative. Il n'en est rien en réalité, car le premier arrêté du 25 janvier 2013 reste peu mis en œuvre et les pouvoirs publics

²¹ Voir les conclusions du rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe.

²² DEFFIGIER C., « L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral (à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*) », préc.

²³ CE, 13 janv. 1997, *Viscontini*, *AJDA* 1997, p. 484 ; CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, n° 204024, *AJDA*, 2000, p. 959 ; *JCP* 2000, I, n° 274, obs. A. Ondoua ; *Petites affiches* 2000, n° 230, note A. Laquière.

²⁴ DE BÉCHILLON D., « À propos de l'obligation faite au gouvernement de prendre des règlements d'exécution des lois », *AJDA*, 2009, p. 686.

²⁵ Sur les questions de répartition des compétences entre l'article 34 et 37 de la Constitution sur ce point, voir DE BÉCHILLON D., « À propos de l'obligation faite au gouvernement de prendre des règlements d'exécution des lois », préc.

ne procèdent à aucune information ou sensibilisation sur les nuisances lumineuses, qui permettrait d'inverser la tendance.

Dans le cadre du programme de recherche « POLLUX » (Pollution lumineuse nocturne : quelle étendue ? Quels effets sur la biodiversité ? Quelles mesures législatives mettre en place ?) financé par le Labex Intelligence des mondes urbains de l'Université de Lyon, nous cherchons à envisager d'autres fondements et moyens pour faire face au phénomène de la pollution lumineuse. D'autant plus que depuis la loi « Biodiversité » du 8 août 2016 la protection de l'environnement nocturne et la prise en compte des nuisances lumineuses a été insérée dans plusieurs mécanismes du droit de l'environnement : la définition de la pollution des eaux marines (art. L. 219-8, 5 C. env.), les trames vertes et bleues (art. L. 371-1, C. env.), les objectifs de qualité paysagère établis dans la charte des parcs naturels régionaux (art. L. 350-1 C, C. env.). De manière plus large, la nuit est devenue un nouvel élément de l'environnement à protéger. L'article L. 110-1, I du Code de l'environnement vise, parmi les éléments du patrimoine commun de la nation à protéger, les paysages diurnes et nocturnes. La beauté de la nuit est ainsi consacrée, en particulier le ciel étoilé, dépourvu jusqu'à présent de toute protection, a vocation à constituer en tant que un paysage à protéger. L'article L. 110-2 du Code de l'environnement va encore plus loin en entérinant la prise en compte de la nuit de manière générale. Il énonce le devoir de chacun de contribuer à la protection de l'environnement, y compris l'environnement nocturne. Au-delà de la mise en œuvre de la police des nuisances lumineuses visée par l'arrêt commenté, c'est donc l'ensemble du droit de l'environnement qui doit être repensé, ajusté, évalué pour protéger la nuit.