

DRIT DE L'ENVIRONNEMENT, ZONE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉOLIEN VERS LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

M^e Francis Monamy,
avocat au barreau
de Paris



Destinées à favoriser le regroupement des éoliennes dans des secteurs qui sont favorables à leur bon rendement technique, afin de combiner la rationalisation des investissements qu'elles exigent et la protection des paysages contre la menace qui résulterait de leur dissémination, les zones de développement de l'éolien (ZDE) ont des conséquences majeures sur notre cadre de vie. Le législateur n'a pourtant pas cru devoir prévoir une participation des citoyens à leur élaboration. Cependant, saisi de recours contre les ZDE, le juge administratif a considéré qu'une procédure de concertation devait être organisée et a précisé selon quelles modalités cette procédure devait être menée.

Le caractère obligatoire de la concertation

Si, aux termes de l'article 6 de la convention d'Aarhus, le public doit être associé à l'élaboration des décisions à caractère environnemental, ces stipulations ne s'appliquent qu'à des activités particulières, mentionnées à l'annexe 1 de la convention, dont l'exploitation de l'énergie produite par le vent ne fait pas partie. Ce n'est donc pas du côté du droit international qu'il faut chercher une quelconque obligation de concertation en matière de ZDE, mais dans le Code de l'environnement, dont l'article L. 110-1 énonce un principe de participation des citoyens à l'élaboration des décisions environnementales. L'application de ce texte aurait cependant pu être exclue, dès lors qu'il doit être mis en Suvre « dans le cadre des lois qui en définissent la portée » et qu'il ne vise que les « projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou

l'aménagement du territoire ». Mais ces difficultés ont été écartées par le juge administratif au motif, d'une part, que le principe de participation ne nécessitait pas que le législateur apporte d'autres précisions que celles formulées à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement pour être mis en Suvre (Sol. imp. CE, 16 avril 2010, req. n° 318067), d'autre part, que les ZDE, eu égard à leur nature, à leur objet et à leur importance¹, comportaient une incidence importante sur l'environnement et l'aménagement du territoire (TA Châlons-en-Champagne, 26 mai 2011, req. n° 0900403 ; CAA Marseille, 20 décembre 2011, req. n° 09MA00361).

Les modalités de la concertation

Aucune disposition législative ou réglementaire ne détermine les modalités que doit revêtir la participation du public à l'élaboration des ZDE. Cependant, la convention d'Aarhus peut, même si elle n'est pas applicable à la procédure de ZDE, servir de guide pour définir ce que doit être une réelle association des citoyens au processus décisionnel. Cette convention exige que « la participation [...] commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (art. 6, § 4), que celui-ci « participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel » (art. 6 § 3) et que, « au moment de prendre

la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (art. 6, § 8).

Ainsi trois principes paraissent-ils devoir être suivis : d'une part, le public doit être invité à participer dès l'engagement de la procédure d'élaboration de la ZDE, c'est-à-dire dès le moment où les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale se prononcent sur le principe de l'établissement d'une ZDE et décident de confier à un bureau d'études le soin d'élaborer un projet ; d'autre part, cette participation doit conduire à une véritable association des citoyens et ce, tout au long de la mise au point de la proposition de ZDE ; enfin, la personne publique initiatrice doit, au terme de la phase de participation, tirer le bilan de la concertation et expliquer à cette occasion dans quelle mesure elle a tenu compte des souhaits exprimés par la population.

L'état de la jurisprudence

Le juge administratif n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la totalité de ces points. Si le Conseil d'État semble avoir implicitement admis que la concertation devait être menée lors de l'établissement de la proposition de ZDE par les élus locaux (CE, 16 avril 2010, précité), la cour administrative d'appel de Lyon a, pour sa part, curieusement estimé qu'aucune concertation ne devait être organisée avant le dépôt du dossier en préfecture (CAA Lyon, 16 août 2011, req. N° 09LY02834). On ne voit pourtant guère comment une concertation mise en Suvre après la saisine du préfet pourrait réellement associer les citoyens au processus d'élaboration de la ZDE,

1. On ne peut toutefois exclure que, dans le cas d'une ZDE comportant une faible puissance installée, le juge administratif considère que, faute pour l'impact d'être important sur l'environnement, l'administration n'est pas tenue d'organiser une procédure de concertation.

dans la mesure où, à ce stade, le projet ne peut plus être substantiellement modifié (CAA Bordeaux, 13 décembre 2011, req. n° 10BX01887). Les élus ne pourront, par ailleurs, justifier d'une association effective du public si la concertation s'est résumée à la consultation des assemblées des collectivités territoriales concernées et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou à l'organisation de réunions et de débats publics sur les projets de parcs éoliens envisagés dans la ZDE (TA Châlons-en-Champagne, 26 mai 2011, précité). De même, ont été jugées insuffisantes la publication d'un encart dans le bulletin de la communauté de communes et la mise en ligne, sur son site Internet, d'informations succinctes (TA Amiens, 28 juin 2011, req. N° 0900531). En revanche, l'organisation de réunions et de débats publics sur le projet de ZDE, ainsi que la tenue d'un comité de pilotage regroupant notamment des élus et des associations de protection de l'environnement constituent des mesures suffisantes d'association des citoyens au processus décisionnel (CE, 16 avril 2010, précité). Ainsi, en filigrane, commencent à se dessiner les contours de ce que le juge administratif estime être une véritable concertation : des réunions publiques avec mise à disposition du dossier dans les mairies concernées, à la condition que ces réunions et cette mise à disposition fassent l'objet d'une large publicité et que les observations des citoyens soient recueillies (CAA Marseille, 20 décembre 2011, précité) et, peut-être, la mise en place d'un comité de pilotage comportant des associations de défense de l'environnement, l'ensemble de ces mesures devant être réalisé à un stade permettant au public de faire utilement valoir ses remarques et propositions. ●

Guillaume Hublot,
docteur en droit,
titulaire du diplôme
supérieur du
notariat, associé de
KMH Gestion privée
Contact : guillaume.
hublot@kmh.fr



FISCALITÉ

PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE ET TRAVAUX

LE GOUVERNEMENT MAINTIENT SA DOCTRINE

Dans le cadre du calcul des plus-values immobilières, il est possible d'apporter certaines corrections au prix d'acquisition afin de diminuer voire de supprimer totalement le gain taxable. C'est notamment le cas en ce qui concerne les dépenses de travaux, lesquelles peuvent majorer le prix d'acquisition fiscalement retenu. Concernant cette majoration, il convient toutefois d'opérer une distinction selon que lesdits travaux sont réalisés après ou avant l'achèvement de l'immeuble. Postérieurement à l'achèvement de l'immeuble, l'article 150 VB-II-4° du CGI prévoit que les dépenses de construction, de reconstruction, d'agrandissement, de rénovation ou d'amélioration, supportées par le vendeur et réalisées par une entreprise viennent en majoration du prix d'acquisition lorsqu'elles n'ont pas été déjà prises en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu et qu'elles ne présentent pas le caractère de dépenses locatives. Il en résulte que, premièrement, les travaux réalisés par le contribuable lui-même ou par une tierce personne autre qu'une entreprise (s'il est fait appel, par exemple, à une main-d'œuvre salariée) ne peuvent pas être pris en compte pour leur montant réel ; en second lieu, que l'administration

considère que, lorsque les travaux sont effectués par une entreprise, mais que les matériaux sont directement acquis par le contribuable, ce dernier ne peut déduire que le montant des travaux, à l'exclusion des matériaux. Sur ce dernier point, la cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes du 17 janvier 2011) a fait valoir une position contraire à celle de l'administration fiscale, en estimant qu'un contribuable pouvait, pour le calcul de la plus-value, majorer le prix d'acquisition du coût des matériaux personnellement achetés dans un magasin et installés par une entreprise. Cependant, dans la réponse à une question écrite posée le 13 septembre 2011 par M. Daniel Spagnou, député (UMP) des Alpes-de-Haute-Provence, qui avait demandé au ministre du Budget si, compte tenu de la disparition de l'abattement forfaitaire dans le cadre du calcul des plus-values immobilières, il ne serait pas possible de retenir toutes les dépenses de travaux, qu'il s'agisse ou non de facture d'artisan, le gouvernement vient de réaffirmer sa position. La réponse précise que, en dépit de la réforme opérée sur le régime des plus-values immobilières, les modalités de prise en compte des travaux réalisés par le cédant demeurent inchangées. ●

MÉCÉNAT EN FAVEUR D'ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES DU NOUVEAU VENIR

À la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes rendu le 27 janvier 2009 (CJCE, 27 janv. 2009, aff. C-318/07, Hein Persche) condamnant la position française selon laquelle l'avantage fiscal du mécénat serait réservé aux dons perçus par des associations reconnues d'utilité publique établis sur son territoire, l'administration fiscale prépare un projet d'instruction qui étendra et facilitera le dispositif actuel.