



REFORME DE L'AGREMENT DES APNE : NOTE EXPLICATIVE DE FNE

Juillet 2011

Le gouvernement a décidé de rénover l'agrément des associations de protection de l'environnement à l'occasion de la préparation du décret prévu par de la loi Grenelle II.

FNE a participé à plusieurs réunions de travail sur la préparation des nouveaux textes, relatif à l'agrément associatif, à la représentativité et à la liste des instances consultatives concernées. Nous avons ainsi réussi à améliorer certains points mais nous n'avons pas obtenu satisfaction sur tout.

NB : une circulaire viendra préciser ces décrets et interpréter certains points. Nous tenions à vous faire parvenir notre analyse au plus vite pour anticiper mais il se peut que la circulaire décide d'interpréter certaines dispositions dans un sens contraire à ce qui nous a été annoncé.

La réforme de l'agrément ne nécessitera d'action immédiate de notre part (Il est conseillé de préparer la demande d'agrément en même temps que l'assemblée générale de 2012 pour les associations agréées avant 1990 de façon à expédier le dossier de la demande d'agrément après sa tenue). **Par contre, la seconde partie, sur la représentativité est urgente et demande une action immédiate, car si vous n'en faites pas la demande, vous ne serez pas considérées comme représentatives, même si vous répondez aux critères.**

L'idée générale de la réforme est positive.

En effet, si la diversité est nécessaire au débat, les conditions applicables jusqu'alors d'octroi de l'agrément aboutissaient à des abus. L'agrément était délivré pour une durée indéterminée, donc une fois accordé, il n'était pas vérifié que les associations remplissaient toujours les conditions d'octroi. De plus, l'agrément était parfois accordé abusivement par les pouvoirs publics. Des associations de communes, d'entreprises, des offices du tourisme par exemple avaient été agréées. Cela avait pour conséquence une perte de crédibilité pour l'agrément : il n'était plus considéré comme un gage de fiabilité. L'administration s'était révélée incapable de mettre fin aux « faux-nez » associatifs.

Par ailleurs, cette libéralité signifiait que des associations un peu douteuses avaient les mêmes droits et le même poids que des associations faisant des efforts pour respecter un mode de fonctionnement démocratique et transparent.

Enfin, la réforme du CESE et des CESER rendait nécessaire l'identification des organismes les plus représentatifs, donc les plus légitimes pour y siéger, le nombre de places étant limité.

Ce décret définit donc deux choses distinctes : les conditions de **l'agrément** des associations de protection de l'environnement et les conditions de **la représentativité** des associations pour siéger dans un certain nombre d'instances consultatives.

Redéfinir les conditions de l'agrément : ce que la réforme va changer

L'agrément : un sésame pour certaines procédures de contentieux et de participation du public



Tout d'abord, **un rappel sur ce qu'apporte l'agrément**. Une association agréée peut notamment:

- saisir des organismes publics. Les associations agréées nationales peuvent demander par exemple à la CNDP ou à une agence sanitaire de se saisir (article 2 du décret du 8 mars 1993) ;
- siéger dans certains organismes consultatifs lorsque la loi ou le règlement requiert la nécessité de l'agrément (L 141-2 C. Envi) ;
- siéger dans certains organismes décisionnels quand cela est précisé dans la loi, tels que les conseils d'administration des agences de l'eau ou les commissions départementales de remembrement.
- se constituer partie civile et demander réparation de tout préjudice indirect causé par une infraction environnementale. Cela leur permet aussi d'engager des poursuites pénales quand le Parquet ne les déclenche pas (article L. 142-2 C. envi). L'association doit être régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et viser dans ses statuts la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article [L. 211-1](#) (une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau), ou des intérêts visés à l'article [L. 511-1](#) (les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées). Les autres associations ne peuvent pas demander réparation sans établir un intérêt direct et personnel ;
- si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci lorsque plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines mentionnés à l'article L. 142-2 (L. 142-3 C. envi) ;
- pour les contentieux administratifs : il est possible d'engager des poursuites sans agrément mais l'agrément organise une présomption d'intérêt à agir, ce qui signifie que l'intérêt à agir est admis indépendamment de l'adéquation entre l'importance de l'opération contestée et le ressort territorial de l'association agréée (ex : une association régionale peut contester un projet local) (L142-1 C. envi) ;
- donner des consultations juridiques rémunérées ;
- saisir le maire ou le préfet pour une publicité illégale (L. 581-1 C. environnement et s.) ;
- demander à être consulté pour un document d'urbanisme local (L121-5 C. urbanisme).

CE QUE CHANGE LA REFORME : des nouveaux critères, une durée déterminée, un cadre territorial modifié

- **De nouveaux critères, plus stricts** : En plus des critères déjà existants (avoir un objet statutaire prévoyant à titre principal la protection de l'environnement¹, exercer à titre principal des activités dans ces domaines, et un fonctionnement conforme aux statuts), seules seront dorénavant agréées pour la protection de l'environnement les associations qui pourront justifier :

¹ Article L. 141-1 : Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.



- d'activités, publications ou travaux dans le domaine de protection de l'environnement ;
- d'un nombre suffisant d'adhérents personnes physiques, ou par l'intermédiaire d'associations pour une fédération (autrement, les associations de communes et autres personnes morales lucratives ne sont écartées de l'agrément). Aucun seuil minimal n'est précisé pour l'obtention de l'agrément.
- de la défense d'un but d'intérêt général ;
- de l'exercice d'une activité lucrative et désintéressée ;
- d'un fonctionnement démocratique ;
- de garanties de régularité et transparence financière ;

La liste des documents composant le dossier de demande d'agrément est donc modifiée. Un arrêté (en PJ) la détaille. Cela va requérir de notre part un important travail d'organisation car elle est exigeante. Il faudra notamment fournir le nombre et la répartition géographique des membres, y compris ceux cotisant par l'intermédiaire d'associations fédérées (NB : a priori, le terme « fédérées » ne concerne pas que les associations déclarées comme fédérations, mais toutes les associations rassemblant d'autres associations).

- L'agrément **est désormais délivré pour une durée de 5 ans**. Il s'agit d'une part de vérifier régulièrement que les conditions d'octroi de l'agrément sont toujours remplies, d'autre part, de réserver l'agrément aux véritables et seules associations de protection de l'environnement et d'écarter les faux-nez associatifs. L'agrément est réputé refusé si aucune réponse n'a été fournie par l'autorité administrative six mois après la réception de la demande d'agrément.

Une **demande de renouvellement** d'agrément doit être adressée 6 mois avant le terme des cinq ans au préfet. Si ce délai est respecté et que l'association a régulièrement transmis ses rapports moral et financier au préfet chaque année, le dossier de demande de renouvellement est simplifié (à la demande de FNE). En pratique, il est recommandé de formuler le renouvellement de la demande d'agrément après la réunion de l'Assemblée générale annuelle, pour éviter d'avoir à transmettre deux dossiers à la préfecture. Faute de respecter ce délai, il ne s'agit plus d'une demande de renouvellement, mais d'une nouvelle demande d'agrément. Si le dossier de renouvellement est simplifié, la procédure de renouvellement est semblable à celle de la demande initiale d'agrément.

- **Le préfet du département de votre siège social devient le guichet unique de réception de la demande d'agrément**, au plan départemental, régional ou national. Il instruit la demande en sollicitant l'avis des responsables de service déconcentrés et du procureur général, lesquels sont réputés favorables au bout de deux mois de silence. L'avis de la DREAL est obligatoire et doit être motivé. L'avis des élus locaux n'est plus réclamé. L'agrément est délivré par le préfet s'il est sollicité dans un cadre départemental ou régional, et par le ministre de l'environnement si l'agrément est sollicité au plan national.

Si l'obtention ou le renouvellement de l'agrément est refusé, l'association candidate évincée doit saisir le juge administratif afin qu'il lui délivre cet agrément en lieu et place du préfet ou du ministre de l'écologie. Elle pourra demander la suspension du refus de renouvellement au juge administratif des référés en raison des prérogatives qu'elle n'aura pas pu exercer du fait de ce refus.

- **PROBLEME PRINCIPAL :** l'agrément est désormais délivré dans un cadre départemental, régional ou national mais plus dans un cadre communal ou intercommunal. L'argument avancé est que cela incitera au regroupement, donc à une meilleure organisation du débat, et permettra de désarmer les critiques de « nymbisme ». Ce nouveau cadre territorial nous semble



poser problème. L'agrément environnemental ne saurait être seulement délivré dans une circonscription administrative étatique.

Certes, le décret permet de délivrer des agréments infra national, infra régional et infra départemental puisque les activités entreprises par l'association n'ont pas à recouvrir nécessairement l'ensemble du cadre territorial pour lequel l'association sollicite l'agrément. Cela signifie que des agréments sollicités sur un ou plusieurs départements, une ou plusieurs régions feront l'objet d'arrêtés conjoints des préfets de département ou de région concernés.

Cependant, la délivrance de l'agrément dans un cadre administratif n'autorise pas pour autant l'association agréée de protection de l'environnement à agir en dehors du ressort territorial ressortant de ses statuts.

Ce choix nous semble dénué de toute pertinence environnementale. Ainsi, une association ayant pour objet de protéger le cours d'eau et les affluents d'un même bassin-versant s'étendant sur plusieurs circonscriptions administratives risque d'être privée d'agrément ou verrait son agrément n'être délivré que sur une partie du bassin-versant correspondant à la circonscription administrative d'une autorité compétente pour l'octroyer. Le problème serait le même en cas de participation aux travaux de la commission locale de l'eau, dont le champ de compétence n'est pas limité à une circonscription administrative.

Par ailleurs, avec le Grenelle, les associations sont plus sollicitées que jamais pour participer à la concertation préalable à l'élaboration des documents d'urbanisme et des règlements locaux de publicité. Cette concertation ne peut être pertinente que si c'est les associations directement concernées par ces documents de planification qui y participent, or ces documents ne correspondent pas forcément aux circonscriptions administratives. Il resterait alors aux associations à se faire agréer comme associations locales d'usagers (article L. 121-5 du code de l'urbanisme)².

Sur ce point, France Nature Environnement n'a pas été suivie par les services ministériels, alors même que la loi n'impose nullement de lier le champ territorial de l'agrément à l'existence d'une circonscription administrative étatique.

- Des **dispositions transitoires** sont prévues : les agréments délivrés avant la date de publication du présent décret expirent dans les délais suivants
 - dans les deux ans suivant la publication du présent décret s'ils ont été délivrés au moins dix ans avant cette date ;
 - dans les quatre ans suivant cette publication s'ils ont été délivrés plus de cinq ans et moins de dix ans avant cette date ;
 - dans les cinq ans suivant cette publication s'ils ont été délivrés cinq ans ou moins de cinq ans avant cette date.

Il est conseillé de préparer la demande d'agrément en même temps que l'assemblée générale de 2012 pour les associations agréées avant 1990 de façon à expédier le dossier de la demande d'agrément après sa tenue.

² Voici un lien vers l'article définissant les conditions pour cet agrément : article R. 121-5 du code l'urbanisme : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=EFC22AE76B79C2D523D701CE52909E50.tpdjo06v_1?iSectionTA=LEGISCTA000006176123&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20110624. Cet agrément vous donne le droit à être consultées, à votre demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme.



Les suites de l'agrément

Le ministre de l'écologie et les préfets tiennent une liste à jour des associations agréées de protection de l'environnement.

Les obligations des associations agréées de protection de l'environnement sont renforcées. Elles doivent adresser après chaque assemblée générale annuelle le rapport moral, le rapport d'activités et les comptes de résultat et de bilan à l'autorité administrative qui a délivré son agrément.

Cette obligation assure une transparence complète et permet au besoin pour une association par ailleurs agréée de réclamer l'abrogation de l'association qui ne remplit pas les conditions requises.

L'agrément peut être abrogé si l'association ne remplit plus les conditions de son octroi ou si elle n'adresse pas les rapports concernés à l'autorité administrative chaque année. Une procédure contradictoire a lieu préalablement à l'abrogation de l'agrément.

Sur l'éligibilité aux instances consultatives : la représentativité

Qu'est-ce que la représentativité ?

Seules les associations définies comme « représentatives » pourront siéger dans certaines instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable (CNDDGE, CESER, comité de bassin... voir le deuxième décret, où elles sont listées).

A distinguer : pour être considérée comme représentative, une APNE doit avoir l'agrément. Mais cela ne suffit pas. Elle doit aussi répondre à d'autres critères, plus exigeants.

Sur les critères d'éligibilité

L'inscription sur les listes départementale, régionale ou nationale d'associations représentatives dépendra de certains critères. Le nombre de place étant limité dans les instances concernées, nous souhaitons des critères exigeants, afin de nous assurer que seules les associations réellement représentatives et légitimes aient leur place. Cela ne signifie pas bien sûr que les associations ayant peu de membres n'ont pas leur mot à dire. Mais cela signifie qu'elles ne pourront pas le faire en tant qu'associations « représentatives », puisqu'elles représentent peu de personnes. Les responsables ne pourront siéger qu'en tant que personnalités qualifiées ou qu'experts.

Modalités pratiques : Il faut faire une demande pour être inscrit sur la liste, auprès du préfet de département dans lequel est situé votre siège social. La représentativité est reconnue pour une durée de cinq ans (ce qui signifie que comme pour l'agrément, il faudra être attentif à faire une demande de renouvellement six mois au moins avant l'expiration).

3 critères retenus pour être inscrits sur la liste:



- représenter un **nombre important de membres** pour les associations, eu égard au cadre territorial de leur activité ; Pour être inscrit sur la liste nationale par exemple, une association doit avoir au moins 2 000 membres répartis sur au moins six régions, dont aucune ne représente plus de la moitié du total de ses membres. Le nombre minimum pour être inscrits sur les listes départementales et régionales sera fixé par arrêté préfectoral donc nous l'ignorons pour l'instant et cela variera selon les régions et départements. Cette condition ne s'appliquera qu'à partir du 31 décembre 2014.
- justifier d'une **expérience et d'une expertise** particulièrement reconnues dans un ou plusieurs domaines parmi ceux cités à l'article L. 141-1, illustrées par des travaux, recherches et publications reconnus et réguliers, ou par des activités opérationnelles, démontrant leurs capacités à participer au débat public environnemental.
- disposer de statuts, de financements ainsi que de conditions d'organisation et de fonctionnement **qui ne limitent pas leur indépendance**, notamment à l'égard des pouvoirs publics, des partis politiques, des syndicats, des cultes, ou d'intérêts professionnels ou économiques.

Ainsi, **ne pourront pas être inscrites sur une liste les associations dont les ressources financières dépendent principalement d'un même financeur** (hors ressources financières reçues dans le cadre d'aides à l'emploi, de marchés publics, de délégations de service public, ou octroyées en compensation d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels). La part de la même personne publique ou privée est calculée sur deux exercices financiers annuels.

Un arrêté ministériel (également en PJ) précise le contenu du dossier de demande de représentativité d'une association agréée de protection de l'environnement.

Il est urgent de faire votre demande pour être inscrit sur cette liste car certaines instances, le Conseil National de la Mer et du Littoral par exemple, vont être renouvelées rapidement. Les associations concernées doivent être inscrites sur la liste d'associations représentatives au moment des renouvellements pour être nommées.

L'inscription sur cette liste pourra être abrogée si l'association ne remplit plus ces conditions. Pour le vérifier, chaque année, l'association agréée dont la vocation à prendre part au débat sur l'environnement est reconnue, devra publier sur son site internet un mois au plus tard après leur approbation par l'assemblée générale, son rapport d'activité et son rapport moral, ses comptes de résultat et de bilan ainsi que leurs annexes, et le cas échéant son compte d'emploi des ressources.