



MASTER 2

« DROIT INTERNATIONAL ET COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT »

Formation à distance, Campus Numérique
« ENVIDROIT »

TRONC COMMUN

COURS n°5

**LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE
L'ENVIRONNEMENT**

Michel PRIEUR

**Professeur Émérite - Agrégé des Facultés de Droit
Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de
Limoges**

**Directeur Scientifique du Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de
l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU - OMIJ)
Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement
Directeur de la Revue Juridique de l'Environnement**

INTRODUCTION

Le droit de l'environnement repose sur de grands principes juridiques. Ils résultent soit du droit international conventionnel ou coutumier, soit du droit national à travers les constitutions ou les lois cadre sur l'environnement. Depuis Stockholm (1972), l'Acte unique européen (1985), le traité de Maastricht et Rio (1992), on assiste à une extension de ce que Kant appelait le droit cosmopolitique. Il y a désormais des principes communs aux peuples de la planète, expression d'une solidarité mondiale due à la globalité des problèmes d'environnement. Cela conduit, selon le préambule de la Déclaration de Rio, à instaurer " un partenariat mondial sur une base nouvelle " en reconnaissant que " la terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance ".

Il n'est donc pas étonnant que les principes du droit français de l'environnement soient fortement inspirés des principes du droit communautaire et du droit international.

Bien qu'il soit difficile d'identifier et de classer les principes généraux, certains d'entre eux expriment des vœux ou des objectifs, d'autres constituent de véritables normes juridiques. Les uns et les autres, une fois consacrés juridiquement soit dans des traités, soit dans des lois, sont susceptibles d'entraîner des effets juridiques en s'imposant aux comportements des personnes publiques et des personnes privées et en servant aux juges de norme générale de référence.

Le code de l'environnement commence dans son livre 1 par l'énoncé des principes généraux repris de la loi Barnier du 2 février 1995. Il sont repris par la Charte de l'Environnement introduite dans la Constitution française en 2005¹

¹ Voir *RJE*, 2003 numéro spécial.

CHAPITRE 1. LA RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ENVIRONNEMENT COMME DROIT FONDAMENTAL DE L'HOMME

Faire de l'environnement une valeur à protéger, c'est lui reconnaître juridiquement une place au sein de la hiérarchie complexe des droits et principes fondamentaux qui va de la reconnaissance constitutionnelle au principe simplement jurisprudentiel. L'intérêt général lié à la protection de l'environnement a été facilement admis, il n'en a pas été de même pour un droit constitutionnel à l'environnement.

SECTION 1. L'ENVIRONNEMENT EST D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

§ 1. La reconnaissance législative de l'environnement

C'est le législateur qui a reconnu le premier l'existence d'une nouvelle fin d'intérêt public². L'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (ex-art. L. 200-1, c. rur.) énonçait : “ La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. ” La réforme de cet article par la loi 95-101 du 2 février 1995 (L. 110-1, c. env.) ne vise toujours pas expressément l'environnement mais seulement certaines de ses composantes. Désormais sont d'intérêt général la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, des espèces animales et végétales et de la diversité et des équilibres biologiques. On regrettera que la lutte contre les pollutions ne soit d'intérêt général qu'à travers la protection des ressources et des milieux, même si la loi 96-1236 du 30 déc. 1996 a introduit “ la qualité de l'air ” et “ la santé ”.

Il existe d'autres dispositions relatives à des aspects particuliers du droit de l'environnement qui énoncent également une reconnaissance législative de l'intérêt public en la matière et renforcent ainsi la portée de la loi du 10 juillet 1976³. L'article 1 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques avait reconnu l'intérêt public de la conservation de certains immeubles comme monuments historiques au titre de l'histoire ou de l'art. Puis l'article 4 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites a proclamé l'existence de monuments naturels et de sites dont la conservation présente un intérêt général

² La jurisprudence avait admis, semble-t-il, que la faune et la flore sous-marines soient des éléments d'intérêt général (CE, 15 mars 1968, *Commune de Cassis, Rec.*, p. 189).

³ La loi 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat permet aux entreprises de déduire de leur bénéfice imposable les sommes versées aux organismes concourant à la défense de l'environnement naturel.

pour des raisons artistiques, historiques, scientifiques, légendaires ou pittoresques. L'article 1 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture proclame d'intérêt public l'insertion des constructions dans le milieu environnant et le respect des paysages naturels ou urbains. La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général (art. 2, loi du 29 juin 1984, art. L. 430-1, c. env.). La mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnues d'intérêt général (art. 1 de la loi du 4 décembre 1985, art. L. 1 c.for.). La politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral est d'intérêt général (art. 1 de la loi du 3 janvier 1986, L. 321-1, c. env.). Pour la montagne, la formulation est légèrement différente : " L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation " (art. 1 de la loi du 9 janvier 1985).

Depuis la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général (art. L. 210-1, c. env.). La lutte contre la pollution atmosphérique est aussi d'intérêt général (art. 1, loi 96-1236 du 30 déc. 1996, L. 220-1, c. env.) mais le législateur a omis de qualifier de la sorte la lutte contre le bruit (loi 92-1444 du 31 déc. 1992).

Enfin sont reconnues « priorités nationales », la lutte contre l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique (art. L. 229 -1 c. env., introduit par la loi 2001- 153 du 19 février 2001).

§ 2. Les effets de la reconnaissance de l'intérêt général attaché à l'environnement

Au niveau juridique, on peut relever trois effets complémentaires concernant le contrôle de légalité, l'apparition d'un service public de l'environnement et d'un ordre public écologique.

A. Le contrôle de légalité

À partir de la jurisprudence *Ville nouvelle Est* du Conseil d'État appliquant la théorie du bilan à l'appréciation de la légalité des déclarations d'utilité publique⁴ le juge administratif a posé comme principe qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou écologiques qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente⁵. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Braibant avait déclaré : " Ce n'est pas seulement le

⁴ CE, 28 mai 1971, *Rec.*, p. 409

⁵ Des éléments de l'environnement avaient déjà auparavant été considérés comme pouvant être pris en compte pour apprécier la légalité d'une expropriation (CE, 15 mars 1968, *Commune de Cassis*, *Rec.*, p. 189).

coût financier de l'opération qui doit être pris en considération mais aussi ce que l'on pourrait appeler d'une façon générale son coût social. À un moment où il est beaucoup question, et à juste titre, d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays⁶ Dès 1972, le Conseil d'État a pris en compte effectivement dans son bilan les risques d'une expropriation pour " l'environnement naturel "⁷) avant même que la loi du 10 juillet 1976 n'ait proclamé la protection de la nature d'intérêt général. Puis il a fait figurer l'écologie comme un des intérêts en jeu dans un arrêt du 25 juillet 1975⁸. Il fera par la suite peu d'applications de ce principe. Un projet de lotissement risquant de nuire au caractère des lieux en raison de la proximité d'une abbaye et d'une église, l'atteinte à l'environnement entache d'illégalité la déclaration d'utilité publique⁹. Une autre annulation d'une déclaration d'utilité publique concerne une zone d'aménagement concertée en vue d'une opération touristique sur l'île d'Oléron et portant atteinte à l'environnement du fait de l'atteinte au site naturel du littoral¹⁰. De façon générale, la jurisprudence considère que la sauvegarde des monuments et des sites ayant fait l'objet de mesures de protection fait partie des intérêts publics mis en balance¹¹. En ce qui concerne les autoroutes, la jurisprudence devient plus sensible aux inconvénients soit d'ordre financier¹² soit même directement d'ordre environnemental en raison des nuisances concernant le bruit et la qualité de l'air¹³.

Le renforcement de la prise en compte de l'environnement dans les déclarations d'utilité publique quant aux effets des projets résulte de l'art. L. 23-2 C. de l'expropriation issu de l'art. 4-II de la loi du 2 février 1995 selon lequel la déclaration d'utilité publique peut (et non doit) comporter des prescriptions particulières destinées à réduire ou compenser les conséquences dommageables des aménagements ou ouvrages pour l'environnement.

⁶ concl. *Rec.* 1971, p. 410.

⁷ CE, 12 avr. 1972, *Sieur Pelte*, *Rec.*, p. 269

⁸ Syndicat CFDT des marins pêcheurs de la rade de Brest, *RJE*, 1976, p. 63

⁹ CE, 9 déc. 1977, *Ministre de l'Équipement c/ sieur Weber*, *Rec.*, p. 497, note J.-F. Flauss, *RJE*, 1978.2, p. 181.

¹⁰ CE, 26 mars 1980, *Premier ministre c/ Mme veuve Beau de Loménie*, *Rec.*, p. 171, *RJE*, 1980.2, p. 179 ; voir V. BRISSET, " Le bilan coûts-avantages et la protection de l'environnement ", *LPA*, 8 mars 1993, n° 29, p. 4 ; C. BOHBOT, " Le poids de l'environnement dans le bilan coût-avantages ", *D.E.* n° 27, oct. 1994, p. 95 ; et sur un plan plus général, voir Y. JÉGOUZO, " Propriété et environnement ", *Répertoire du notariat Defrénois*, 1° p., n° 7, 1994, p. 449 ; G. GONZALEZ, " Entre nécessité publique et protection de l'environnement : que reste-t-il du droit de la propriété foncière et immobilière ? ", *CJEG*, n° 496, févr. 1994, p. 75 et s .

¹¹ CE 3 févr. 1982, *ministre de l'Environnement c/ de Bernie*, *Rec.*, p. 641 ; CE 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye*, *Rec.*, p. 54.

¹² CE, 28 mars 1997, *Ass. contre le projet de l'autoroute Transchablaisienne*, *Rec.*, p. 120 ;

¹³ CE, 21 juin 1999, *commune de la Courneuve*, *Rec.*p.208

B. Le service public de l'environnement¹⁴

À partir du moment où la protection de l'environnement est considérée comme d'intérêt général, il n'y a plus d'obstacle à ce que les pouvoirs publics créent des services publics spécialisés chargés de le gérer. Il est certain qu'il existe déjà des services publics chargés en partie de l'environnement (services extérieurs de l'État tels que direction départementale de l'agriculture) ou en totalité (établissements publics spécialisés tels que parcs nationaux¹⁵ ou agences de l'eau). Le service public de l'environnement existe donc matériellement et dans certains cas organiquement. Certains organismes de droit privé, tels que les associations de défense de l'environnement, dans la mesure où elles sont étroitement contrôlées par l'État (agrément) et exercent des prérogatives de puissance publique (contrôle d'une réserve naturelle) pourraient se voir reconnaître par le juge la qualité de gestionnaire d'un service public administratif de protection de l'environnement¹⁶.

Le problème du service public s'est posé tout particulièrement à propos des forêts. Le Conseil d'État se refuse à voir globalement dans la forêt domaniale un service public administratif du fait de l'activité principale d'exploitation économique. Néanmoins certaines activités détachables des actes purement domaniaux ont été reconnues comme des services publics¹⁷. D'autres décisions relatives aux forêts domaniales ne peuvent être fondées sur le caractère de service public de la forêt en dépit de leur lien étroit avec les idées d'environnement¹⁸. Ces distinctions subtiles et inadaptées au rôle écologique de la forêt montrent le caractère désuet du droit forestier et sa difficulté à intégrer le droit de l'environnement¹⁹. On constate néanmoins que le juge a déjà retenu dans certaines circonstances le caractère de service public à la fonction de protection de la forêt : le reboisement de la forêt organisé par l'État aboutit à la création d'un service public de la conservation, du développement et de la mise en valeur de la forêt française qu'elle soit publique ou privée²⁰ ; il existe également au sein des forêts domaniales une mission de service

¹⁴ W. COULET, La notion de service public dans le droit de l'environnement, *Mél. Montané de La Roque*, 1988, p. 358.

¹⁵ Sur le service public de protection de la nature dans les parcs nationaux, J. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 170.

¹⁶ Le TC a bien reconnu qu'une association gérant une réserve naturelle était bien chargée d'une mission de service public mais qu'elle ne disposait pas forcément elle-même de prérogatives de puissances publiques (TC, 25 mars 1996, Préfet de la Gironde, *Rec.*, p. 535).

¹⁷ Service de lutte contre les incendies de forêt : CE, 3 nov. 1950, *Guidicelli, Rec.*, p. 534 ; décisions fixant l'assiette des coupes de bois : CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière, AJDA*, 1975, p. 240

¹⁸ Mesures visant à préserver le gros gibier : CE, 20 juill. 1971, *Consorts Bolusset, Rec.*, p. 546, *AJDA*, 1971, p. 547 ; mesures visant à ouvrir les forêts au public : CE, 28 nov. 1975, *ONF c/ Abamonte, Rec.*, p. 602

¹⁹ Cf. Les critiques vigoureuses de M. WALINE, *RDP*, 1976, p. 1052, et l'analyse de A. S. MESCHERIAKOFF, " Pour un service public de l'accueil des promeneurs en forêt ", *RJE*, 1976.1, p. 29.

²⁰ CE, 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c/ Grimouard, Rec.*, p. 168

public de protection de la forêt²¹. La loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 considère que les forêts publiques « satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général » (art.L.1 c.for.)

Le problème de l'existence d'un service public de l'environnement avait été directement posé à l'occasion de l'affaire *Bolusset* précitée et le commissaire du gouvernement M. Kahn, non suivi par le Conseil d'État, s'était prononcé en faveur d'un tel service public : « Ce serait méconnaître les objectifs avérés des pouvoirs publics que de nier l'existence d'un vaste réseau d'activités de services publics qui trouvent leur unité et leur justification dans la protection de l'environnement et, d'une manière plus générale, celle de la nature... la conservation des espèces animales dans les territoires ainsi classés (parcs nationaux) est dépouillée de toute pensée ou arrière-pensée cynégétique ; elle est poursuivie pour elle-même et rien ne permettrait de n'y voir qu'un accessoire de la police de la chasse. Il y a là, de toute évidence, une activité de service public, à laquelle on n'est pas habitué mais qui n'en est pas moins incontestable. Or, ce sont les mêmes personnels, ce sont les mêmes méthodes que l'on trouve, ici dans les parcs nationaux, là dans les forêts domaniales ; ce sont finalement à peu de choses près, les mêmes buts qu'on y poursuit et personne ne comprendrait qu'on recherche avant de statuer sur les conséquences d'un dommage si le cerf, le daim ou le chevreuil est originaire d'une forêt ou d'un parc. En réalité ce service de l'environnement tend à absorber les activités qui lui préexistaient...²² » Il résulte de cette analyse que l'État devrait être responsable sur la base du risque anormal pour les dommages causés par des espèces animales que les pouvoirs publics ont volontairement décidé de protéger²³.

On peut penser raisonnablement qu'aujourd'hui le Conseil d'État admettrait l'existence du service public de l'environnement. Il l'a fait en considérant que les fédérations départementales des chasseurs collaborent à une mission de service public en contribuant à la protection de l'environnement nécessaire au développement de la faune sauvage²⁴). La lutte contre les pollutions exige également des services publics actifs de contrôle ou de gestion des eaux, de l'air, et des déchets. Une entreprise privée qui dépollue avec l'aide d'une agence de l'eau participe à l'exécution du service public assuré par l'agence²⁵.

²¹ CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière*, préc.

²² Cité par MM. LABETOULLE et CABANES, *AJDA*, 1971, p. 527.

²³ J. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 185.

²⁴ CE, 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, *Rec.*, p. 208

²⁵ CE, 16 déc. 1992, *SA international décor*, *Rec. T.*, p. 993

C. L'ordre public écologique

Il est certain que dans le domaine de l'environnement il existe des règlements de police visant à interdire et à contrôler certaines activités humaines perturbatrices du milieu naturel. Comme pour toutes les règles de police, elles doivent légalement correspondre à la nécessité d'assurer les objectifs d'ordre public que sont traditionnellement la sûreté, la tranquillité et la salubrité publique.

Les préoccupations d'environnement peuvent assez aisément s'infiltrer parmi ces objectifs traditionnels. Cependant compte tenu de la multiplicité et de l'ampleur des polices spéciales en matière de pollution et de protection de la nature on a pu se demander si elles ne correspondraient pas à une unique police administrative spéciale soumise à un ordre public écologique²⁶. Celui-ci aurait le mérite de regrouper au moins théoriquement tous les textes épars en matière d'environnement et de leur donner un fondement commun. Toutes ces règles nouvelles ont pour objet de contraindre l'homme à respecter les lois biologiques et l'équilibre écologique général. Le contenu de l'ordre public varie avec les croyances et les besoins de la société. Il est l'expression d'un consensus. On peut considérer que depuis la mise en œuvre d'une politique de l'environnement et la reconnaissance de l'intérêt général de cette politique, on assiste à l'émergence d'un ordre public nouveau ayant pour fin la protection de l'environnement. En matière d'environnement, la fin (au sens de but) du droit de l'environnement est d'assurer l'équilibre écologique des diverses espèces vivantes dont l'homme. Les actes normatifs qui vont être édictés vont donc poursuivre ce but comme objectif extra-juridique²⁷.

Dans le droit positif, on ne peut trouver de véritable référence à un tel ordre public. Au niveau municipal, le code des communes et la jurisprudence n'ont pas vraiment élargi les fins classiques de la police municipale, même si le Conseil d'État a introduit "l'agrément" en ville²⁸ et la loi, "la lutte contre les pollutions de toute nature"²⁹ (art. L. 2212-2-5^o CGCT issu de l'art. 90 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État) et l'esthétique³⁰. Depuis l'article 1 de la loi susmentionnée du 7 janvier 1983, les communes, comme les autres collectivités locales et comme l'État, ont désormais

²⁶ M. PRIEUR, *La pollution atmosphérique en droit français*, PPS Lyon, 1976, p. 5.

²⁷ Sur ces concepts, Ch. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, rééd., Paris, LGDJ, 1982, t. 1, p. 504 et s.

²⁸ À l'occasion de la reconnaissance de la légalité des rues piétonnes, CE, 8 déc. 1972, *Ville de Dieppe, Rec.*, p. 794.

²⁹ Le Conseil d'État avait déjà admis qu'une mesure de police municipale soit prise en raison des menaces résultant de la pollution des eaux (CE, 28 nov. 1980, *Commune d'Ardres, Rec.*, p. 449).

³⁰ On peut considérer depuis la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture que l'esthétique des constructions est une fin d'intérêt public et qu'elle rentre par conséquent dans les fins collectives que les mesures de police doivent assurer contrairement à ce qu'avait décidé le Conseil d'État dans l'arrêt du 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Hte-Garonne, AJDA*, 1972, p. 250.

comme fin “ la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ”. L'ordre public écologique a ainsi depuis 1983 un fondement légal.

L'ordre public écologique a fait l'objet d'une analyse théorique³¹ qui présente l'inconvénient de qualifier juridiquement le droit de l'environnement d'ordre public écologique en confondant les finalités du droit de l'environnement et ses instruments (le service public et la police). Réduire l'ordre public écologique à l'absence de nuisances c'est retirer toute la dimension extrajuridique qui existe derrière les objectifs du droit de l'environnement. La définition positive de l'ordre public écologique³² que rejette F. Caballero, sous prétexte qu'elle introduit une confusion entre service public et police, nous paraît plus conforme au concept d'ordre public en tant qu'expression métajuridique. La police écologique et le service public de l'environnement sont des instruments purement juridiques qui, dans la réalité administrative, sont inévitablement utilisés conjointement.

En tout état de cause, la seule reconnaissance d'un ordre public élargi aux finalités de l'environnement ne constitue pas en elle-même une source de droit, faut-il encore que des mesures précises de police soient édictées donnant certaines compétences à certaines autorités. C'est ainsi par exemple que le souci écologiquement louable d'un préfet d'interdire d'incinérer en haute mer des déchets chimiques ne peut trouver de base légale faute d'un règlement de police lui donnant compétence pour prendre une telle décision³³.

³¹ F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, thèse, Paris, LGDJ, 1981, p. 19 et s. ; L'ordre public écologique, colloque Faculté de droit de Dijon, 6-7 février 2003.

³² Selon laquelle l'État aurait à assurer un équilibre harmonieux entre l'homme et son environnement.

³³ CE, 5 juin 1981, *Ministre de la Culture et de l'Environnement c/ Sté INCIMER*, *Rec.*, p. 244.

SECTION 2. LE DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT³⁴

Le développement du droit de l'environnement, comme instrument nouveau de protection du milieu naturel nécessaire à la santé humaine et à la vie, est naturellement lié à la reconnaissance de valeurs fondamentales généralement consacrées dans les déclarations des droits et libertés publiques. Au plan international et dans de nombreux pays étrangers, le droit à l'environnement est reconnu. En France, après la loi du 2 février 1995 qui admet le droit de chacun à un environnement sain, la consécration constitutionnelle du droit à l'environnement est enfin intervenue en 2004.

§ 1. Au plan international et européen

De nombreuses déclarations consacrent, au plan international, la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement. La plus fameuse est la déclaration de Stockholm de 1972 selon laquelle : “ l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ” (principe 1).

La charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 28 juin 1981) proclame en son art. 24 : “ Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement. ” Le protocole de San Salvador (17 nov. 1988) additionnel à la convention américaine des droits de l'homme en fait un droit individuel : “ Toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre ” (art. 11-1)³⁵.

Selon le principe 1 de la Déclaration de Rio : les êtres humains “ ont droit à une vie saine... ”.

³⁴ M. BORYSEWICZ, “ La qualité de la vie, une finalité nouvelle de la règle de droit ”, *Mél. A. Jauffret*, 1974 ; A. C. KISS, “ Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ”, *RJE*, 1976.1, p. 15 ; A. C. KISS, “ Le droit à la conservation de l'environnement ”, *RUDH*, 1990, p. 445 ; A. C. KISS, *L'évolution du concept du droit à l'environnement*, Mel-R. RYSSDAL, 1999 ; après le 50^e anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme, et le droit de l'environnement ? *RJE*, 1999-1, p. 5 ; J. UNTERMAIER, “ Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques ”, *RJE*, 1978.4, p. 329 ; G. MARTIN, *Le droit à l'environnement*, PPS, 1978 ; Conférence internationale : la garantie du droit à l'environnement, Associação portuguesa para o direito do ambiente, Lisbonne, 1988 ; Le droit de l'homme à l'environnement en droit constitutionnel comparé, *RJE*, 1994.4, p. 313 et s ; M. DEJEANT-PONS, *Les droits de l'homme procéduraux à l'environnement dans le cadre international paneuropéen* dans OST et GUTWIRTH, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 309 ; M. Dejeant-Pons et M. Pallemaerts, *droits de l'homme et environnement*, Conseil de l'Europe, 2002

³⁵ V. Mme. ZOHRA-KSENTINI, *Droit de l'Homme et Environnement*, Commission des droits de l'Homme, Conseil économiques et social des Nations Unies, 6 juill. 1994.

Au niveau européen³⁶, la Conférence européenne sur la conservation de la nature organisée à Strasbourg en 1970 par le Conseil de l'Europe a proposé l'élaboration d'un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant à chacun le droit de jouir d'un environnement sain et non dégradé. Ce protocole devait consacrer le droit de respirer un air et boire une eau raisonnablement exempts de pollution, le droit de se protéger contre les bruits excessifs et les autres nuisances et le droit à un accès raisonnable au littoral, à la campagne et à la montagne. Cette proposition fut reprise sans résultat par une recommandation (720) de 1973 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Un projet précis avait cependant été préparé par le professeur Steiger sous forme d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme³⁷. Dans une étude réalisée en 1977 pour la Société française pour le droit de l'environnement, le professeur J.-P. Jacqué a proposé pour sa part l'insertion du droit à un environnement qui ne mette pas en péril la santé humaine, soit dans la charte sociale européenne soit en renforçant le droit à la santé dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Malgré l'absence de dispositions spécifiques à l'environnement dans la Convention, plusieurs décisions ont reconnu une atteinte à un droit lié indirectement à la protection de l'environnement.

En 1991, la Cour déclare que la protection de l'environnement est manifestement un dessein légitime conforme à l'intérêt général³⁸). Dans l'arrêt *Zander*, la Cour qualifie le droit de jouir d'une eau non polluée comme un droit de caractère civil auquel s'applique l'article 6-1 reconnaissant ainsi à un propriétaire un droit subjectif à un environnement sain³⁹). Une nuisance grave constitue une ingérence dans la vie privée qui viole l'art. 8 de la convention⁴⁰. Depuis l'arrêt *Oneryildiz* une atteinte à l'environnement peut violer le droit à la vie de l'art.2 de la Convention.⁴¹

³⁶ M. DEJEANT-PONS, L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme, *RUDH*, 1991, p. 461 ; F. SUDRE, La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme, *Colloque CEDECE*, Angers, 1994, La Doc. française, 1997, p. 209 ; J.-P. MARGUENAUD, Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement, *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998-1, p. 5 ; vols de nuit et droit européen des droits de l'homme, *RJE*, 2002-2 p.171 ; Y. Winisdoerfer, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement, *RJE*, n°2, 2003, p.213.

³⁷ H. STEIGER, *Le droit à un environnement humain*, Erich Schmidt Verlag, 1973 (A. 13).

³⁸ CEDH, *Pine Valley developments*, 29 nov. 1991, A, n° 222

³⁹ CEDH, 25 nov. 1993, A, n° 279 B

⁴⁰ CEDH, *Lopez-Ostra c/ Espagne*, 9 déc. 1994, A, n° 303-C

⁴¹ F.SUDRE, JP. MARGUENAUD, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, A. GOUTTENOIRE, M. LEVINET, Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme n° 56, PUF, coll. Thémis, 2003 ; J.F. FLAUSS, actualité de la Convention européenne des droits de l'homme, *AJDA*, n° 20-2002, p. 1282 ; J.P. MARGUENAUD, note sur l'arrêt *Oneryildiz*, *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2003, n° 1, p.67 ; C. LAURENT, un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles, *Rev. Trim.dr. h.*, 2003, p. 309

Le droit à l'environnement peut aussi justifier l'ingérence écologique⁴². L'organisation des secours liée à une catastrophe écologique repose sur des accords de coopération en matière de sécurité civile ou de lutte contre la pollution des mers par les hydrocarbures (convention de Londres de 1969). Mais à l'image de l'assistance humanitaire fondée sur des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (43-131 de 1988 et 45-100 de 1990), on a pu prôner une assistance écologique avec des casques verts, intervenant d'office sans être requis par l'État national spécialement dans des cas de risques écologiques majeurs. L'initiative de certaines associations d'environnement de créer des tribunaux internationaux non officiels chargés de juger des crimes écologiques à l'image du tribunal de la paix de Russel relève aussi d'une ingérence ayant des objectifs médiatiques et pédagogiques (cas du tribunal international de l'eau en Hollande et de la Cour internationale d'arbitrage et de conciliation sur l'environnement créée à Mexico en 1995).

§ 2. Dans les pays étrangers

Il est frappant de constater que dans pratiquement tous les pays du monde, lorsque depuis 1970 la Constitution a été révisée ou remplacée, on a éprouvé le besoin d'y insérer le nouveau droit de l'homme à l'environnement. La consécration constitutionnelle du droit de l'homme à l'environnement a été effectuée dans les pays communistes dès les années 1970, puis dans les constitutions d'après 1989. Les démocraties occidentales ont aussi admis ce nouveau principe. L'article 24 de la Constitution du 9 juin 1975 de la Grèce énonce un devoir de l'État : " La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État. L'État est tenu de prendre des mesures spéciales préventives ou répressives dans le but de sa conservation. " La Constitution portugaise du 2 avril 1976 déclare à l'article 66 : " Chacun a droit à un environnement humain sain et écologiquement équilibré en même temps qu'il a le devoir de le défendre " ; elle prévoit de plus le détail des mesures à prendre pour mettre en œuvre ce principe et les droits des citoyens pour le faire respecter⁴³.

Selon la Constitution brésilienne du 5 octobre 1988 (art. 225) : " Tous ont le droit à un environnement écologiquement équilibré en tant que chose commune au peuple et en tant qu'élément essentiel à une saine qualité de vie " ⁴⁴ Depuis les révisions constitutionnelles en Allemagne et en Belgique en 1994 et en Finlande en 1995, dix États de l'Union européenne sur 15 donnent une valeur constitutionnelle à l'environnement.

⁴² M. BETTATI et B. KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987 ; C. CANS, *L'ingérence verte : assistance ou intervention ?* Préventive, août 1992 ; J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Eyrolles 1993, p. 49 ; M. BACHELET, *L'ingérence écologique*, coll. Angers, CEDECE, 1994, La Doc. française, 1997, p. 275 ; M. BETTATI, *Le droit d'ingérence*, Odile Jacob, Paris, 1996.

⁴³ Sur la Constitution espagnole du 28 octobre 1978, v. T. RAMON FERNANDEZ, *RJE*, 1984.3.

⁴⁴ *RJE*, 1989.2, p. 213

§ 3. En France

A. Le droit à l'environnement et les libertés publiques

On peut trouver dans le droit des libertés publiques en France des éléments annonciateurs d'un droit à l'environnement. Le président de la ligue des droits de l'homme n'a-t-il pas considéré que “ les droits que les écologistes entendent protéger font partie intégrante des droits de l'homme⁴⁵ ” ? La déclaration des droits de 1789 proclame en effet le “ maintien du bonheur de tous ”, c'est là un élément important de la qualité de la vie. En son article 4, cette déclaration affirme que les actions nuisibles pour autrui sont des atteintes à la liberté et l'article 5 donne au législateur la tâche d'interdire les actions “ nuisibles ” à la société. Quant au préambule de la Constitution de 1946, il inscrit, parmi les principes particulièrement nécessaires à notre temps, les conditions nécessaires au développement de l'individu et de la famille, la protection de la santé⁴⁶, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Dès 1974, J. de Lanversin considérait que, sous peu, le droit de l'environnement serait ajouté à cette liste⁴⁷.

Mais la jurisprudence est toujours restée très hostile tout en faisant le constat d'une véritable carence de notre système juridique : “ la qualité de la vie ne constitue ni une liberté publique ni même un droit au sens juridique du terme mais une simple notion qui rassemble diverses aspirations⁴⁸ ” ; “ les droits à la qualité de la vie ne sont pas définis et organisés par la loi⁴⁹ ” ; “ l'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 ne contient que la déclaration d'un principe qui ne constitue pas une liberté publique fondamentale⁵⁰ ”.

B. Les propositions de reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement

Si certains auteurs ont pu reconnaître à travers la jurisprudence certains droits fondamentaux attachés à des éléments particuliers de l'environnement : droit à la salubrité des eaux⁵¹, droit personnel à la tranquillité⁵², droit à la nature⁵³, c'est

⁴⁵ H. NOGUÈRES, “ Et pourquoi pas les droits de l'homme ? ”, *Le Monde*, 18 mars 1977.

⁴⁶ Pour le Conseil d'État, “ La protection de la nature est l'un des aspects de la protection de la salubrité publique ”, CE, 13 janv. 1988, Synd. nat. de la production autonome d'électricité, *RJE*, 1988.3, p. 346.

⁴⁷ J. DE LANVERSIN, “ Contribution du juge au développement du droit de l'environnement ”, *Mél. M. Waline*, LGDJ, 1974.II, p. 520 ; LEPAGE-JESSUA et HUGLO, “ Un nouveau droit de l'homme ”, *Le Monde*, 23 mai 1989 ; M.-C. PONTHEAU, *Constitutions, juges constitutionnels et droit à l'environnement*, in MACKAAY et TRUDEAU, *L'environnement à quel prix ?* Université de Montréal, éd. Thémis, 1995, p. 317.

⁴⁸ TGI Bourgoïn-Jallieu, 30 mai 1975, *RJE*, 1975.1, p. 51.

⁴⁹ TGI Lyon, 5 mai 1977, *AJDA*, 1977, p. 556.

⁵⁰ CA Caen, 18 juin 1977, *AJDA*, 1977, p. 557, note Girod et v. HUGLO, *GP*, 29 nov. 1978 et 16 déc. 1978 ; TC, 25 janv. 1988, *Préfet de la Charente-Maritime*, D. 1988.II, p. 205, note P. Didier.

⁵¹ M. DESPAX, note D. 1974.180.

essentiellement G. Martin qui a magistralement démontré la nécessité d'un droit subjectif à l'environnement⁵⁴. Il s'agirait d'un droit reconnu aux individus ayant pour objet les biens environnement, c'est-à-dire les choses communes (air, eau). E. du Pontavice est également favorable à ce droit subjectif de jouir d'un environnement sain " pour que la gêne qui est causée au voisin apparaisse non pas comme un inconvénient négligeable mais comme une atteinte à un droit susceptible de protection en justice⁵⁵ ", il suggère même que le droit reconnu protège l'ensemble du milieu naturel. C'est poser la question fondamentale des droits reconnus aux animaux, aux plantes, à la diversité biologique et aux éléments naturels dans leur ensemble. Leur protection exigerait qu'ils deviennent des sujets de droit, or notre système juridique ne réserve les droits subjectifs qu'aux personnes et non aux animaux ou aux choses. L'évolution prospective du droit de l'environnement conduira inévitablement à trouver une formule juridique garantissant que le droit à l'environnement couvre non seulement l'homme mais aussi la nature et ses compagnons en écologie⁵⁶.

La reconnaissance d'un droit objectif à l'environnement au niveau d'une liberté fondamentale a été suggérée dès le 11 mai 1970 par le rapport L. Armand⁵⁷ " pour une politique de l'environnement " où l'auteur écrit : " L'heure est peut être venue d'établir une déclaration des droits de l'homme à un bon environnement. Un pays doit, en tout cas, poser à certains moments de son histoire les principes généraux qui doivent guider son action. " Le ministre de la Justice devait, dans un discours du 23 janvier 1976, reprendre l'idée à l'occasion de l'inauguration du tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon : " À travers la prolifération des textes protecteurs, à travers les recherches, voire les tâtonnements, d'une jurisprudence soucieuse d'efficacité, se profile comme une exigence essentielle de notre société, la reconnaissance d'un droit à la qualité de la vie. Par son caractère vital, inaliénable et imprescriptible, ce droit s'apparente aux droits fondamentaux de la personne⁵⁸. " À la suite du vote de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, certains ont même cru, à tort au plan juridique, y voir " la consécration d'un nouveau droit du citoyen de veiller à la protection de l'environnement⁵⁹ ". Mais ce sont essentiellement les propositions de lois constitutionnelles portant déclaration des libertés qui en

⁵² J. LAMARQUE, *Le droit contre le bruit*, LGDJ, 1975, p. 43.

⁵³ J. DE MALAFOSSE, *Le droit à la nature*, éd. Montchrestien, 1973.

⁵⁴ G. MARTIN, *Le droit à l'environnement*, PPS, 1978, p. 128 et s. ; M. BORYSEWICZ avait déjà en 1974 réfléchi sur le droit subjectif à la qualité de la vie, *Mél. A. Jauffret*, p. 140.

⁵⁵ E. DU PONTAVICE, art. cit. *RJE*, 1978.2, p. 153, et *RTDC*, 1967, p. 608 où il considère que du fait du bruit d'un aéroport il y a violation d'un droit de la personnalité.

⁵⁶ V. l'hypothèse de Ch. STONE, " Should trees have standing ? Towards legal rights for natural objects ", *Southern California law review*, vol. 45-1972, cité par F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 310, et METZGER, *Private property and environmental sanity*, *Ecology law quarterly*, 1976.793 ; STUTZIN G., " La naturaleza : un nuevo sujeto de derecho ? ", *Asociación para la protección del ambiente*, Buenos Aires, 1974.

⁵⁷ Aux États-Unis, la loi de 1969 sur l'environnement proclamait déjà : " Le Congrès reconnaît à chaque individu le droit de jouir d'un environnement sain. "

⁵⁸ Discours de J. LECANUET, *RJE*, 1976, n^{os} 3-4, p. 13.

⁵⁹ Ch. FERRANT, *JO déb.*, Sénat, 5 nov. 1976, p. 3067.

1975-1976 vont conduire les divers partis politiques à intégrer dans un texte qui ne sera jamais adopté des formulations diverses sur le droit à l'environnement⁶⁰. Le texte de synthèse de la commission spéciale sur les libertés présidée par E. Faure devait aboutir au projet suivant : " Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et il a le devoir de le défendre. Afin d'assurer la qualité de la vie des générations présentes et futures, l'État protège la nature et les équilibres écologiques. Il veille à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles⁶¹. "

À la même époque, une initiative doctrinale de J. Untermaier conduisait à proposer une double réforme : au niveau constitutionnel et au niveau législatif⁶². Le préambule de la Constitution de 1958 serait modifié pour comporter une norme générale d'orientation : la république garantit à chacun le droit de vivre dans un environnement de qualité. Ce droit est exercé individuellement ou collectivement dans le cadre des lois qui le réglementent. Au plan législatif, rejetant une loi générale qui permettrait l'application concrète du droit à l'environnement, l'auteur proposait une réforme limitée de l'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 consacrant un droit subjectif à la conservation de la nature.

Cette proposition a rencontré des réticences ou des oppositions doctrinales qui ne sont pas justifiées⁶³. En effet, le caractère abstrait du droit reconnu ne l'est pas plus que pour tous les droits solennellement proclamés jusqu'alors. Il est naturel qu'une société qui a progressivement admis par des textes particuliers que l'environnement devait être protégé, consacre dans un principe général cette nouvelle finalité de la société. S. Charbonneau, quant à lui, a préconisé la reconnaissance de trois droits fondamentaux : le droit au moratoire sur les innovations techniques à haut risque social et écologique, le droit à la contre-expertise, le droit aux racines⁶⁴.

1989 aurait pu être l'année symbole pour la proclamation du droit de l'homme à l'environnement. Ce ne fut que l'année des déclarations d'intention. Le Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, a publiquement réclamé la révision de la déclaration des droits de l'homme de 1789 pour y introduire le droit fondamental de tout être humain à un environnement qui préserve sa santé, son équilibre, son bien-être et ceux des générations futures (colloque de Lassay, Atmosphère et climat, 4 mars 1989). Une même demande a été formulée dans le rapport de M. Barnier à l'Assemblée nationale en avril 1990 et dans le discours du Premier ministre E. Balladur, candidat à l'élection présidentielle le 1^{er} avril 1995 au Mont-Saint-Michel.

⁶⁰ V. pour la comparaison des diverses rédactions J. UNTERMAIER, art. cit., *RJE*, 1978.4, p. 349.

⁶¹ Commission spéciale sur les libertés, AN, n° 3455, 21 déc. 1977, art. 10 de la proposition de loi constitutionnelle.

⁶² J. UNTERMAIER, " Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques ", *RJE*, 1978.4, p. 329.

⁶³ J. RIVERO, *Les libertés publiques*, t. 1, *Les droits de l'homme*, PUF, 1978, p. 129 ; F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 302.

⁶⁴ S. CHARBONNEAU, " Droits de l'homme contre technocrate ", *Esprit*, nov. 1982, p. 229.

A l'occasion du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Président de la République, J. Chirac, déclarait le 7 décembre 1998 : “ Le droit à l'environnement c'est le droit des générations futures à bénéficier des ressources naturelles préservées. C'est la déclinaison, sur un mode nouveau, du droit de tout être humain à la vie, à la liberté et à la sûreté. ” De même Robert Badinter, président de la mission interministérielle pour la célébration de ce 50^e anniversaire, justifiait l'universalité du droit de l'homme à l'environnement (*JO déb. Sénat*, 9 décembre 1998) et le colloque de Nantes “ Environnement et droits de l'homme ” recommandait le 26 septembre 1998 l'insertion dans la Constitution de l'article suivant : “ Tout être humain a le droit de vivre dans un environnement de qualité, propre à assurer sa santé physique et mentale, son épanouissement et sa dignité, il a le devoir, individuel et collectif, de sauvegarder l'environnement au bénéfice de l'humanité présente et future. ” (La documentation française, 1999).

C. La consécration d'un droit constitutionnel à l'environnement

Il était difficile de formuler concrètement ce droit fondamental nouveau. Rattaché aux droits de l'homme, il reste anthropocentrique alors que la protection de l'environnement ne concerne pas que l'homme mais aussi tous les êtres vivants et la biosphère. On peut néanmoins admettre qu'entendu largement, le droit à l'environnement concerne l'homme et les éléments de la nature qui l'entourent dans la mesure où ils forment un tout écologiquement indissociable. Il s'agit d'un droit à un environnement sain, de qualité, convenable pour le développement de la personne, écologiquement équilibré ou approprié au développement de la vie. Plus qu'un droit de l'homme au sens strict, il doit s'agir d'un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et le milieu dans lequel il vit.

Le nouvel art. L. 200-2 du code rural issu de la loi du 2 février 1995 (L. 110-2, c. env.) ne tranche pas ce débat en proclamant : “ Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain. ” Il s'agit d'un droit subjectif qui vise un environnement non précisément défini mais qui, s'il se réfère à l'art. L. 200-1, c. rur. (L. 110-1, c. env.), inclut les espèces animales et végétales. Il est regrettable que le nouveau droit proclamé dépende des lois et règlements, sans être de nature constitutionnelle. Mais ce droit à l'environnement s'impose à la loi et pourrait être le fondement d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République et ainsi consacré par le Conseil constitutionnel⁶⁵.

Suite aux engagements du président de la république lors de la campagne présidentielle de 2002 « d'adosser » l'environnement à la Constitution, une commission présidée par le professeur Coppens procéda en 2002-2003 à

⁶⁵ Voir. M.A. COHENDET, Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et équilibré, dans *SFDE, 20 ans de protection de la nature*, PULIM, 1998, p. 251. ; H. Smets, Le droit de chacun à l'eau, REDE, 2002, n°2, p. 129.

l'élaboration d'une proposition de charte de l'environnement qui fit l'objet de nombreuses consultations⁶⁶. Il en est résulté un projet de loi constitutionnelle déposé à l'assemblée nationale le 27 juin 2003. Ce projet inscrit dans le Préambule de la Constitution un renvoi express « aux droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement de 2003 », sur le modèle des renvois historiques précédents à la Déclaration de 1789 et au Préambule de 1946. Puis la Charte de l'environnement, comprenant 10 articles, proclame en son art. 1 : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé ».

D. Les effets de la reconnaissance du droit à l'environnement

Au niveau législatif, si des droits et libertés peuvent être proclamés, ils ne deviennent source d'obligation juridique que s'ils sont suffisamment précis. La seule référence à la protection de la nature " d'intérêt général " (art. 1, loi du 10 juill. 1976) est considérée comme une formulation trop vague dont la méconnaissance ne peut en pratique être sanctionnée. Il était par conséquent important que pour la reconnaissance législative du droit à l'environnement, des précautions soient prises pour bien en préciser le contenu et les effets. Ce qui n'a pas été le cas. Au-delà de l'impact politique et moral d'une telle réforme, un droit à l'environnement considéré comme une liberté publique fondamentale peut servir de base à la reconnaissance de voies de fait, renforcer l'obligation juridique pour les pouvoirs publics de respecter l'environnement (en consacrant ainsi la prise en compte de l'écologie dans la théorie jurisprudentielle du bilan), donner au juge civil des moyens nouveaux pour réparer le dommage écologique au-delà de la théorie des troubles anormaux de voisinage et servir de base légale pour attaquer pour excès de pouvoir des règlements qui seraient contraires à l'environnement.

Le droit à l'environnement est aussi la reconnaissance d'un niveau minimum de jouissance des ressources communes : droit à l'eau et à l'air pur, droit au silence, droit d'accès à la faune, à la flore, au littoral.

Mais le droit à l'environnement est accompagné d'une obligation pour tous de préserver les ressources naturelles. Dès la loi de 1976 relative à la protection de la nature était consacré le devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel. La loi du 2 février 1995 élargit cette obligation en proclamant : " Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement " (art. L. 200-2, c. rur., L. 110-2, c. env.). Cette obligation est complétée par la nécessité pour les personnes publiques et privées de se conformer, dans toutes leurs activités, aux mêmes exigences. Malheureusement aucune sanction n'est prévue en cas de violation de cette obligation. Les effets de la

⁶⁶ M. Prieur, la charte, l'environnement et la Constitution , AJDA, 3 mars 2003, p. 353 ; L'environnement entre dans la Constitution, DE, n° 106, mars 2003, p. 38 ; et n° spécial , RJE 2003

reconnaissance constitutionnelle de 2003 seront mesurables à long terme et seront largement conditionnés par la jurisprudence, tant du Conseil Constitutionnel que de l'ensemble des tribunaux. Il s'agira du contrôle de l'environnementalité des lois par le Conseil Constitutionnel,, de la compétence du juge judiciaire pour les atteintes à l'environnement constitutives de voie de fait, de la compétence du juge administratif au titre des mesures d'urgence du référé liberté et du déféré liberté, du contrôle renforcé du bilan encas de déclaration d'utilité publique et d'une action en responsabilité pour dommage écologique facilitée.

CHAPITRE 2. DU DROIT DES GÉNÉRATIONS FUTURES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le nouveau droit à un environnement sain concerne les générations présentes. Mais l'irréversibilité de certaines atteintes au milieu naturel et aux espèces animales et végétales affecte nécessairement les générations futures. Aussi la décision publique ou privée doit-elle systématiquement prendre en compte ses effets directs et indirects sur le long terme⁶⁷. La consécration juridique de la prise en compte du long terme est la reconnaissance des droits des générations futures qui peut se traduire comme un devoir pour les générations présentes de protéger l'environnement sur le long terme en préservant les biens du patrimoine commun. Déjà évoqué par les principes 1 et 2 de Stockholm, le principe 3 de la Déclaration de Rio mentionne les besoins relatifs à l'environnement des générations futures. Cette prise en compte du futur est indissociable de l'objectif visant à assurer un développement durable depuis Rio 1992.

S'il est un domaine qui touche les générations futures et même au-delà les ères géologiques futures, ce sont les déchets nucléaires. Aussi est-ce dans la loi du 30 déc. 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs qu'on trouve pour la première fois en droit français l'obligation de prendre en considération les droits des générations futures (art. L. 542-1, c. env.). L'art. L. 200-1 du code rural issu de la loi du 2 février 1995 (art. L. 110-1-II, c. env.) vise également les générations futures à l'occasion de la définition qu'il donne du développement durable. La réforme constitutionnelle de 2005 consacre l'obligation de tenir compte des générations futures, tout en consacrant l'environnement comme un « patrimoine commun ».

SECTION 1. LA CONSÉCRATION DU PATRIMOINE COMMUN⁶⁸

Ce concept de plus en plus utilisé cherche à introduire un élément moral et juridique dans la conservation de l'environnement. Entendu strictement, on pourrait craindre que patrimoine soit assimilable à propriété et à rendement. En fait, il s'agit au contraire de dépasser la propriété en identifiant des éléments de l'environnement dont on veut assurer la conservation et la gestion en bon père de famille. Aussi " le patrimoine " fait-il appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédés et que nous devons transmettre intact aux générations qui nous suivent. Les biens, ou les espaces qui vont ainsi être qualifiés de " patrimoine " par le droit de

⁶⁷ M. RÉMOND-GOULLAUD, " À la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement ", *RJE*, 1992. 1, p. 5 ; E. BROWN-WEISS, *Justice pour les générations futures*, Sang de la terre, 1993.

⁶⁸ Thémiales de Riom, Le statut juridique du patrimoine commun, *Revue juridique d'Auvergne*, 1998-4.

l'environnement vont devoir faire l'objet d'une attention toute particulière non seulement de la part de leur propriétaire juridique (s'il existe) mais aussi et surtout de l'ensemble de la collectivité. La reconnaissance d'un droit à l'environnement a pour effet d'instituer des droits et procédures garantissant la gestion collective du patrimoine environnement. Le droit de l'environnement fait ainsi référence⁶⁹ au patrimoine biologique (art. L. 411-1, c. env.), au patrimoine naturel, et culturel et paysager (art. R. 244-4, c. env. issu du décret 94-765 du 1^{er} sept. 1994, relatif aux parcs naturels régionaux et décr. 83-811 du 9 sept. 1983, relatif aux projets d'intérêt général), au patrimoine bâti (art. 1 de la loi du 3 janv. 1977 sur l'architecture), au patrimoine rural (art. 2-6 de la loi d'orientation agricole du 4 juill. 1980), au patrimoine architectural et urbain (art. 70 de la loi du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences). La réforme de décentralisation a même consacré en 1983 l'ensemble du territoire national comme un bien commun à tous dont les collectivités publiques sont gestionnaires et garantes pour le compte de la collectivité : “ le territoire français est le patrimoine commun de la nation ” (art. L. 110 du code de l'urbanisme)⁷⁰. De même l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation (art. 1, loi du 3 janv. 1992 sur l'eau, L. 210-1, c. env.) et selon la loi 95-101 du 2 févr. 1995 : “ Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. ” (L. 110-1-I, c. env.). La Charte constitutionnelle de l'environnement proposée en 2003 proclame que : “ l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ».

Le droit international de l'environnement a lui aussi consacré le concept de patrimoine appliqué à des milieux qu'il est nécessaire de préserver ou de gérer en commun⁷¹ ainsi qu'au génome humain (déclaration des Nations Unies sur le génome humain, 1998). Le concept de biens publics mondiaux tend à compléter celui de patrimoine commun.

SECTION 2. L'OBJECTIF DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LE PRINCIPE DE L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT

Issu du rapport Bruntland, *Notre avenir à tous*, le développement durable était déjà implicite dans les principes 5 et 8 de Stockholm. Il sera la ligne de force de la Déclaration de Rio (notamment principes 3 et 4).

⁶⁹ Pour les composantes du patrimoine naturel, v. R. TOULEMON, “ La comptabilité du patrimoine naturel ”, *Futuribles*, n° 34, juin 1980.

⁷⁰ Pour une interprétation de cette disposition par le ministre de l'Intérieur, v. rép. à quest. écrite, *JOAN*, 9 juill. 1984, p. 3235

⁷¹ A.C. Kiss, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Académie de droit international, Recueil des cours, t. 175 (1982).

Il exprime l'idée que les ressources vivantes ne doivent pas être ponctionnées à un point tel qu'elles ne puissent, à moyen ou long terme, se renouveler. Il faut garantir la pérennité des ressources. Par extension toute la politique de développement actuel doit garantir qu'elle ne portera préjudice ni aux générations futures, ni aux ressources communes (eau, air, sols, espèces et diversité biologique). J. Vernier, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi du 2 février 1995, a introduit ce nouveau principe en droit français, mais le Parlement a préféré y voir un objectif plutôt qu'un principe. On pourrait faire la même analyse pour plusieurs principes énoncés à l'art. 1 de la loi du 2 févr. 1995 qui sont tout autant des objectifs, dans la mesure où ils ne sont ni impératifs (on peut y déroger) ni sanctionnables. La définition de Rio a néanmoins été retenue : le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (L. 110-1-II, c. env.).

Le développement durable est désormais aussi le fondement de la nouvelle politique d'aménagement du territoire, puisque le schéma national et le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixent les orientations futures en matière d'environnement et de développement durable (art. 2 et 6 de la loi du 4 février 1995). Une mode, sans grande portée juridique, mais exprimant toutefois la volonté politique d'intégrer le souci de l'environnement dans le long terme, consiste désormais à se référer au développement durable dans un grand nombre de lois récentes (loi 2000-1207 du 13 décembre 2000 pour l'outre-mer, loi 2001-602 du 9 juillet 2001 sur les forêts, loi 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, loi 2003-710 du 1^o août 2003, art. 6 et 10, d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine)⁷² et conduisant à remplacer symboliquement les contrats territoriaux d'exploitation par des contrats d'agriculture durable (décret 2003-675 du 22 juillet 2003). L'État a signé le 20 décembre 2002 avec le président de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, les parlementaires du territoire et les autorités territoriales et coutumières, une « stratégie de développement durable du territoire des îles Wallis et Futuna ». L'art. 57 de la loi de programme pour l'outre-mer 2003-660 du 21 juillet 2003 proclame que l'État s'engage à mettre en œuvre cette stratégie de développement durable. L'opposition ayant considéré que cette disposition n'avait pas de valeur normative, le Conseil Constitutionnel dans sa décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003 a admis la constitutionnalité de cet article en tant qu'instrument de mise en œuvre d'une loi de programme se référant à des objectifs économiques et sociaux conformément à l'avant dernier alinéa de l'art. 34 de la Constitution. On ne peut que souhaiter que le développement durable serve de moteur pour relancer ou accompagner une politique environnementale novatrice grâce à la stratégie nationale de développement durable adoptée en 2003. Le développement durable fait son entrée dans la Constitution grâce à la de Charte de l'environnement, à la fois dans les

⁷² Pour une analyse critique du recours banalisé au développement durable : C. CANS, le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences, AJDA n° 5-2003, p.210

considérants et dans l'art. 6 en tant qu'objectif des politiques publiques obligeant à prendre en compte « la protection et la mise en valeur de l'environnement » et à opérer une conciliation magique avec le développement économique et social.

Les conditions pour la réalisation de ce principe sont variées. Selon la déclaration de Rio en 1992 il faut : éliminer la pauvreté (principe 5), tirer pour l'avenir les conséquences du fait que les États reconnaissent qu'ils ont des responsabilités communes mais différenciées dans la dégradation de l'environnement (principe 7), réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables (principe 8) et surtout intégrer l'environnement dans toutes les autres politiques de développement (principe 4).

L'intégration de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées est une exigence fondamentale pour garantir le développement durable⁷³. Il est regrettable que la loi du 2 février 1995 n'ait pas été plus ferme sur ce point en dépit des al. 2 et 3 de l'art. L. 110-2. Le traité instituant la Communauté européenne modifié par le Traité d'Amsterdam s'inspirant du 5^e programme d'action “ vers un développement durable ” fait figurer parmi les principes que “ les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'art. 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ” (art. 6). À travers “ la mise en œuvre ”, le droit français est donc soumis aussi à cette exigence.

On peut ainsi relever que les travaux et projets d'aménagement qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement (art. 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, art. L. 122-1, c. env.) ; que les plans locaux d'urbanisme doivent prendre en considération les risques naturels prévisibles et les risques technologiques (loi du 22 juill. 1987 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs) ; que la politique des transports doit tenir compte de la protection de l'environnement (art. 3 loi du 30 déc. 1982 d'orientation des transports intérieurs) ; que la politique agricole contribue à l'aménagement et au développement du territoire dans le respect de la protection de l'environnement (art. 1, loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture) et qu'elle prend en compte la fonction environnementale de l'agriculture en vue d'un développement durable (art. 1, loi 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole) ; que la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement (art. 1 de la loi du 4 févr.

⁷³ S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, thèse droit Lyon III, 1993 ; D. DEHARBE, Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs, *RJE*, 1998-2 p. 171 ; Circulaire de D. VOYNET sur le développement durable du 11 mai 1999, BOMATE 1999-4, p. 99. ; A. Comolet et A. Dekoninck, Le principe d'intégration, historique et interprétation, REDE n°2, 2001, p.152.

1995 modifié par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) ; que le Réseau ferré de France a pour but de promouvoir le transport ferroviaire dans une logique de développement durable (art. 1, loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public réseau ferré de France) ; que la politique des pêches maritimes, des cultures marines et des activités halio-alimentaires est d'exploiter durablement les ressources halieutiques (art. 1, loi 97-1051 du 18 novembre 1997, d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines) ; que la production et la desserte de l'électricité doit se faire dans le respect de l'environnement (art. 1 et 2 loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du réseau public d'électricité).

Ainsi on peut considérer que l'ensemble des politiques publiques et des activités privées est soumis à une exigence de conditionnalité environnementale, expression à la fois de l'objectif de développement durable et du principe d'intégration.

CHAPITRE 3. LE PRINCIPE DE PRÉVENTION

La prévention consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. L'action préventive est une action anticipatrice et *a priori* qui, depuis fort longtemps, est préférée aux mesures *a posteriori* du type réparation, restauration ou répression qui interviennent après une atteinte avérée à l'environnement. On a parfois opposé les deux types de mesures. En réalité elles ne sont pas exclusives mais complémentaires car il n'est pas toujours possible de tout prévoir.

Le principe d'action préventive a été d'abord énoncé à l'art. 130-R-2 du traité de Maastricht puis repris en droit français par la loi du 2 février 1995 (art. L. 110-1-II, c. env.). La Charte constitutionnelle de 2005 n'énonce pas en tant que tel ce principe mais, selon l'art. 3, impose à toute personne de prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement. Quatre instruments contribuent à sa mise en œuvre : l'étude d'impact et plus généralement l'obligation de prendre en compte l'environnement, l'autorisation préalable des activités polluantes, la lutte à la source pour les biens et produits et les éco-audits.

SECTION 1. L'OBLIGATION DE PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉTUDE D'IMPACT

L'objectif est simple : éviter qu'une construction ou un ouvrage justifié au plan économique ou au point de vue des intérêts immédiats du constructeur ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement. On cherche à prévenir les pollutions et les atteintes à la nature en évaluant à l'avance les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel. Des scandales comme celui de Minamata ou de Seveso ne doivent plus se produire. Dans certains cas, cette prévision des effets néfastes d'un projet peut être très délicate, car certaines modifications de l'équilibre écologique ne peuvent apparaître que très tard.

Ce n'est finalement que la mise en œuvre du vieux principe : mieux vaut prévenir que guérir et pour cela il faut réfléchir avant d'agir. Pour prévenir il faut connaître et étudier à l'avance l'impact, c'est-à-dire les effets d'une action, c'est une règle de bon sens qui exige une étude scientifique. L'étude d'impact est en même temps une procédure administrative que l'on peut qualifier de révolutionnaire car elle va pénétrer dans l'ensemble du dispositif de droit administratif et contraindre les autorités publiques et les acteurs privés à changer de mentalité et d'attitude. Cette alliance du bon sens et de la révolution qui caractérise la procédure d'étude d'impact exprime bien la philosophie du combat pour l'environnement.

Il est de fait que les constructeurs, aménageurs, ingénieurs, industriels ont toujours fait précéder leur projet d'études approfondies pour évaluer la solidité, l'utilité et la nocivité de leur construction. Mais ces dossiers techniques ne concernaient que des aspects limités : la fiabilité de l'ouvrage en lui-même et sa rentabilité dans la seule logique économique de l'investisseur.

Désormais, il conviendra d'aller beaucoup plus loin. Contrairement à ce que certains pensent, il ne suffira pas d'approfondir les études préalables déjà existantes. Avec l'étude d'impact, la recherche préalable change de nature et d'échelle, il s'agit d'étudier scientifiquement l'insertion du projet dans l'ensemble de son environnement en examinant les effets directs et indirects, immédiats et lointains, individuels et collectifs. On réalise une sorte de socialisation des actions d'investissements. L'écologie oblige à avoir une vision globale qui, à partir d'un projet donné, intègre toute une série de facteurs *a priori* extérieurs au projet.

Le processus de décision administrative a été assez largement transformé à la suite de l'introduction de l'étude d'impact. Non seulement une modification de nombreuses procédures particulières a été nécessaire, mais encore l'esprit même de la décision administrative a été transformé du fait de la nécessité de la participation du public. Eu égard aux conditions particulières de fonctionnement de l'administration française, on peut s'attendre à une évolution en profondeur vers moins de secrets administratifs⁷⁴ et moins de cloisonnements entre services.

C'est aux États-Unis qu'une telle procédure a pris naissance dans la loi sur l'environnement de 1970⁷⁵.

Dans son projet de loi relatif à la protection de la nature déposé au Parlement en avril 1975, le gouvernement avait posé un principe nouveau qui ne faisait pas expressément référence à l'exigence d'une étude d'impact. Il était dit : " Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement. "

Le Parlement devait totalement transformer cet article au cours des débats. Soucieux de mettre en place une procédure d'étude d'impact assez rigoureuse, le Parlement allait voter un texte empiétant assez largement sur la compétence réglementaire, ce qui explique la longueur de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (art. L. 122-1 à 3, c. env.). Le décret d'application devait cependant se faire attendre 15 mois. Le juge administratif qui aurait pu considérer l'article 2 de la loi comme immédiatement applicable vu le détail de ses

⁷⁴ V. la loi 78-753 du 17 juill. 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, *RJE*, 1978.5, p. 318.

⁷⁵ V. A.-C. KISS et Cl. LAMBRECHTS, " Les procédures d'étude d'impact en droit comparé ", *RJE*, 1976, n^{os} 3-4, p. 239.

dispositions décida au contraire que l'obligation d'étude d'impact ne pouvait intervenir tant que le décret d'application n'était pas pris⁷⁶). Le décret intervint le 12 octobre 1977 (JO, 13 oct.)⁷⁷ accompagné d'une circulaire du Premier ministre de la même date. Ce décret ne devait entrer en application, en vertu de son article 19, que le 1^{er} janvier 1978. Finalement l'article 2 de la loi de 1976 sera entré en vigueur un an et demi après son vote⁷⁸. Ce retard est d'autant plus scandaleux qu'il a permis de faire adopter sans étude d'impact des projets fondamentaux pour l'avenir écologique et sanitaire du pays tels que les centrales nucléaires de Creys-Malville (décr. 2 et 12 mai 1977), de Graveline (décr. 24 oct. 1977), de Flamanville (décr. 22 déc. 1977).

Le système mis en place aboutit à un ensemble de procédures assez compliquées qui varient selon qu'il s'agit de plans, d'activités, de travaux et même depuis peu de lois ou règlements et dont la différence essentielle réside dans le contenu même et la procédure de l'évaluation préalable des effets sur l'environnement. Selon le cas, il faudra une simple analyse sommaire (que nous qualifierons, faute de terminologie officielle, de mini-notice d'impact), une notice d'impact ou une véritable étude d'impact.

§ 1. Les mini-notices d'impact

Le premier degré de prise en compte de l'environnement dans les procédures administratives n'a pas été vraiment qualifié ni par le législateur ni par le pouvoir réglementaire. Il s'agit de l'obligation "de respecter les préoccupations d'environnement". Pour respecter les préoccupations d'environnement, diverses procédures ont été modifiées selon ce qui avait été prévu à l'alinéa 4 de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 (art. L. 122-3-II-1°, c. env.). On impose en fait à diverses autorités publiques le réflexe "environnemental".

⁷⁶CE, 18 mai 1977, *Association pour la sauvegarde de la vallée de la Dordogne* V. nos obs. dans *RJE*, 1978, n° 4, p. 325 et p. 387. La Cour d'appel de Caen (28 juin 1977) devait faire la même analyse (*AJDA*, 1977, p. 559, note P. Girod) alors que le principe de l'application immédiate des lois s'impose, comme cela a été rappelé par le Conseil d'État (CE, 14 mars 1980, *Ministère de l'Agriculture*, Rec., p. 145).

⁷⁷V. texte dans *RJE*, 1977, n° 4, p. 434 ; il sera modifié par le décret 93-245 du 25 févr. 1993 pour être conforme à la directive CEE, n° 85.337 du 27 juin 1985 puis par le décret 2003- 767 du 1^{er} août 2003 pour satisfaire aux obligations de la directive CE, n°97/11 du 3 mars 1997 et de la convention d'Espoo du 25 février 1991, après une condamnation de la France pour transposition incomplète par la CJCE, 7 novembre 2002, n° C 6 348- 01 ; voir HUON DE KERMADEC, " Intégration du droit européen et incertitudes persistantes ", *JCP*, 1994.I.3574 ; Y. JEGOUZO, Commentaire du décret du 25 févr. 1993, *RDI*, 1993.355 ; C. HUGLO " Mini ou grande réforme ? ", *GP* 1993.2, p. 1043, et la circulaire n° 93-73 du 27 septembre 1993 (BOMETT, n° 1727-93130 du 10 novembre 1993).

⁷⁸Ce retard n'a pas été considéré comme dépassant le délai raisonnable nécessaire à l'élaboration du décret CE, 13 oct. 1978, Fédération française des Sociétés de protection de la nature, *RJE*, 1978, p. 386 ; note Huon de Kermadec, *DS*, 1979, p. 482.

A. Le nouveau principe de respect des préoccupations d'environnement

Ce principe est énoncé à l'article 2, alinéa 1 de la loi du 10 juillet 1976 : les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme *doivent respecter les préoccupations d'environnement* (art. L. 122-1, c. env.). Le décret du 12 octobre 1977 précise en quoi consiste "l'environnement" à respecter en renvoyant pour ce faire à l'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 (art. L. 110-1, c. env.).

La notion d'environnement retenue reste, malgré la loi du 2 février 1995, fortement marquée par les éléments naturalistes.

L'obligation juridique qui résulte de ce principe a incontestablement une valeur contraignante même si aucune sanction spéciale n'est prévue. Il s'agit donc d'un élément nouveau de la légalité qui s'impose à l'administration. Le Conseil d'État semble toutefois ne vouloir exercer qu'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation du fait de l'imprécision du contenu de l'obligation nouvelle⁷⁹.

B. Les actions et plans auxquels s'applique le principe du respect des préoccupations d'environnement

Le principe du respect des préoccupations d'environnement s'applique à trois catégories d'activités : travaux publics ou privés ; projets d'aménagements ; documents d'urbanisme.

En ce qui concerne les travaux, une distinction sera à faire avec ceux pour lesquels une notice d'impact ou une véritable étude d'impact est exigée.

Les projets d'aménagement peuvent être considérés comme des programmes de grands travaux ou des plans d'aménagement de certains espaces tels que les forêts ou l'espace rural. Mais le terme n'a pas de signification juridique précise. Quant aux documents d'urbanisme, il s'agira des plans d'urbanisme, des plans d'aménagement des ZAC. On notera que le législateur n'a pas voulu, bien que cela ait été discuté au Parlement que les plans d'urbanisme soient soumis à étude d'impact véritable.

Pour mettre en œuvre le principe du respect des préoccupations d'environnement, un certain nombre de textes particuliers ont dû être modifiés. Ce fut l'objet du chapitre II du décret du 12 octobre 1977 intitulé " De la prise en compte des

⁷⁹ CE, 23 avr. 1982, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne, Rec.*, p. 684, concl.O. Dutheillet de Lamothe, *RJE*, 1983.3, p. 263.

préoccupations d'environnement dans les procédures réglementaires ” et du décret du 7 juillet 1977 pour certains documents d'urbanisme. Il est à noter que le chapitre II du décret du 12 octobre 1977 regroupe une vingtaine de modifications de textes antérieurs et comprend la notion de “ prise en compte des préoccupations d'environnement ”, comme incluant toutes les formes d'évaluation des conséquences sur l'environnement, c'est-à-dire aussi bien étude d'impact, notice d'impact que simple respect des préoccupations d'environnement ou mini-étude d'impact.

C. Les modalités du respect des préoccupations d'environnement

La prise en compte des préoccupations d'environnement ne va pas être réalisée formellement de la même façon pour toutes les hypothèses envisagées. On peut regretter cette absence d'unité. On aurait pu définir de façon uniforme le contenu des mini-notices d'impact et se contenter d'énumérer les cas d'application du principe du respect des préoccupations d'environnement.

1. L'obligation immédiate

Le principe tel qu'il est défini à l'article 1 de la loi sur la protection de la nature (L. 122-1, c. env.) s'applique immédiatement et conditionne la légalité de l'activité visée. Ainsi, le permis de construire ne peut être délivré désormais que s'il respecte les préoccupations d'environnement (art. 9-II, décr. 12 oct. 1977, modifiant l'art. R. 111-14-2, c. urb.). Des prescriptions spéciales peuvent être imposées si les constructions ont des conséquences dommageables pour l'environnement. Sans exiger une véritable étude d'impact pour tous les permis de construire, on impose au minimum le respect du principe et cela suppose donc implicitement une mini-étude d'impact. Sinon comment mettre en œuvre l'article R. 111-14-2 si l'on ne dispose d'aucune étude sérieuse sur les conséquences dommageables d'une construction pour l'environnement ?

De même, la gestion des forêts de l'État et les divers aménagements prévus à l'art. L. 133-1, c. for. ne peuvent désormais se faire qu'en respectant les préoccupations d'environnement (art. 11-1, décr. 12 oct. 1977).

2. L'obligation formelle d'un rapport spécial

Ici on exige un véritable rapport ou mini-étude d'impact puisque les textes font état d'un rapport ou d'une note permettant de vérifier le respect du principe.

Un rapport spécial va être imposé à l'occasion de la rédaction des plans et documents d'urbanisme.

Le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale comporte une analyse de l'état initial de l'environnement et la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (art. R. 122-2 c. urb.). Il en est de même du plan local d'urbanisme (art. R. 123-2, c. urb.)⁸⁰.

Les plans d'aménagement des périmètres d'action forestière prévus aux articles L. 126-1 et R. 126-14 du code rural doivent aussi comporter " une analyse de l'état initial de l'environnement et des conditions dans lesquelles le projet prend en compte le souci de sa préservation " (art. 11-VI, décr. 12 oct. 1977).

De même, certains travaux devront être précédés, dans le cadre des procédures qui leur sont propres, de la rédaction d'une notice succincte (il convient de ne pas confondre cette " notice " avec " la notice d'impact " de l'art. 4, décr. 12 oct. 1977).

– Projets de lotissements (décr. 26 juill. 1977, art. R. 315-5-a, c. urb. exigeant une note sur l'environnement).

– Travaux de défense contre les incendies de forêts : une notice explicative doit exposer les conditions dans lesquelles les travaux satisfont aux préoccupations d'environnement (art. 11-V, décr. 12 oct. 1977, complétant l'art. 2, décr. 9 juill. 1968).

– Travaux concernant la restauration et la conservation des terrains en montagne : une notice doit exposer les conditions dans lesquelles les avant-projets de travaux satisfont aux préoccupations d'environnement (art. 11-II, décr. 12 oct. 1977, complétant l'art. 2, décr. 11 juill. 1882) (v. art. R. 424-3, c. for.).

– Travaux miniers : les demandes de permis exclusif de recherches minières doivent comporter une notice exposant les conditions dans lesquelles le programme général des travaux satisfait aux préoccupations d'environnement (art. 13-II du décret du 12 octobre 1977 modifiant le A-4^o de l'art. 3 du décret du 29 octobre 1970).

– Carrières : l'exploitation de carrières dans les zones définies à l'article 109 du code minier (mod. par la loi du 15 juill. 1994) implique la rédaction d'une notice exposant les conditions dans lesquelles le programme général de travaux satisfait aux préoccupations d'environnement (art. 13-III du décret du 12 octobre 1977 modifiant l'alinéa final du I de l'art. 9 du décret du 21 février 1972).

La détermination des zones spéciales de recherche et d'exploitation de carrière par décret en Conseil d'État est précédée d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (art. 109, c. minier, loi du 15 juillet 1994).

⁸⁰ Le juge administratif annule un POS dont le rapport de présentation ne prend pas en compte l'environnement de façon satisfaisante ; TA Rennes, 30 mars 1983, *RJE*, 1984, 69 ; CE, 22 nov. 1985, *Min. Urb. c./ Daniau, Rec.*, p. 342, *AJDA*, 1985, chr., p. 723 ; TA Strasbourg, 12 avril 1988, *Assoc. fédérative régionale pour la protection de la nature, Rec.* p. 506 ; voir Y. JEGOUZO, Le rapport de présentation du POS et la prise en compte de l'environnement, *RFDA*, 1988, p. 327.

3. L'obligation de consulter les services spécialisés de l'environnement.

Au cas d'application du régime des travaux mixtes du décret du 4 août 1955 (provisoirement en sursis) et si ces travaux sont dispensés d'étude d'impact, on impose cependant la consultation (sous forme d'une participation ou d'une association à la procédure) soit du ministre chargé de l'environnement, soit du délégué régional à l'environnement (art. 18-II, décr. 12 oct. 1977).

L'appréciation du respect des préoccupations d'environnement tel qu'il est défini à l'article 2 de la loi sur la protection de la nature ne pouvant être subjective, on est conduit à penser que les services devront, même si le texte ne l'exige pas expressément, procéder à une analyse scientifique pour apprécier les risques d'atteinte à la nature et aux équilibres biologiques. C'est cette étude que nous avons appelée, dans le cadre des procédures énumérées ci-dessus, mini-notice d'impact.

§ 2. Les notices d'impact

Ce deuxième degré dans l'évaluation des conséquences d'un projet sur l'environnement n'était absolument pas prévu par la loi. C'est une invention du décret du 12 octobre 1977 qui à ce titre ajoute à la loi⁸¹. Cela revient en fait à alléger la liste des travaux soumis à étude d'impact et donc à faire échapper certaines activités au régime de droit commun des véritables études d'impact. La notice d'impact peut être définie comme un rapport succinct indiquant dans quelle mesure un projet respecte l'environnement. Il s'agit en quelque sorte d'une mini-étude d'impact.

A. Les travaux soumis à notice d'impact

Contrairement à la loi qui prévoyait une liste limitative d'ouvrages non soumis à étude d'impact, l'article 4 du décret du 12 octobre 1977 renvoie à une liste énumérant les travaux qui, bien que dispensés de l'étude d'impact, sont subordonnés à une notice d'impact. L'annexe IV du décret modifié énumère treize catégories de travaux ou ouvrages ainsi soumis à notice d'impact. Il s'agit d'opérations qui, lorsqu'elles dépassent un certain seuil de prix ou de quantité, sont soumises normalement à l'étude d'impact. Les éoliennes ont été introduites par l'art. 11 du décret 2002-767 du 1^o août 2003 lorsque leur puissance est inférieure ou égale à 2,5 MW. En dépit de leur petite dimension, ces opérations risquaient d'avoir des conséquences sur l'environnement, il était préférable de les contrôler par une étude d'impact allégée, appelée notice d'impact.

⁸¹ Le décret du 12 oct. 1977 a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. V. Brice LALONDE, " Un décret d'inapplication ", *Le Monde*, 16 oct. 1977 ; un arrêt du 30 janv. 1985 admet la légalité du décret et des notices d'impact (*Assoc. Les amis de la terre, Rec.*, p. 19, *AJDA*, 1985, p. 238, note J.C.).

B. Le contenu de la notice d'impact

Alors que la loi a volontairement détaillé le contenu de l'étude d'impact, le décret ne précise pas ce que doit être le contenu de la notice d'impact. L'article 4 dispose simplement que la notice doit comporter deux rubriques : les incidences éventuelles du projet sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement. On exige donc le respect du principe précédemment analysé en y ajoutant la mention des effets sur l'environnement. Le formalisme qui consiste à imposer à des travaux une notice d'impact se trouve dépourvu de portée réelle faute d'un contenu précis. Seule la pratique permettra de différencier la notice d'impact de l'étude d'impact, cela est regrettable.

C. Le contrôle des notices d'impact

La notice d'impact est soumise à la publicité dans les mêmes conditions que l'étude d'impact. L'article 8, alinéa 3, du décret du 12 octobre 1977 indique que la notice est comprise dans le dossier d'enquête publique lorsqu'il y en a une. En l'absence d'enquête publique, bien que le texte ne le précise pas, on peut espérer que les règles de publicité de l'étude d'impact s'appliquent également.

Juridiquement cela reste douteux car l'article 6 du décret du 12 octobre 1977 qui prévoit la procédure de communication de l'étude d'impact ne mentionne absolument pas la communication de la notice d'impact en l'absence d'enquête publique. On peut espérer que le recours à la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs facilitera la communication des notices d'impact. De même, le recours au ministre de l'Environnement n'est pas prévu en cas de notice d'impact. L'article 7 du décret ne mentionne expressément que les études d'impact. On doit donc considérer que le ministre de l'Environnement ne peut ni se saisir lui-même, ni être saisi d'une notice d'impact, situation tout à fait anormale et contraire à la loi, qui, il est vrai, ne connaît que les études d'impact. Dans le même esprit, on constatera que le sursis à exécution automatique devant la juridiction administrative ne s'applique pas lorsque la notice d'impact n'a pas été présentée par l'auteur du projet alors qu'il en avait l'obligation. Par contre l'absence de notice d'impact alors qu'elle était obligatoire constitue un motif d'annulation de l'acte administratif d'autorisation ⁸². Enfin l'avis du directeur d'un parc national n'est pas obligatoire en cas de notice d'impact.

Le Conseil d'État a pour la première fois annulé en 1983 une autorisation relative à un mini-barrage hydraulique en raison de l'insuffisance de la notice

⁸² TA Rennes, 11 juill. 1979, *Consorts Vivant*, à propos d'une station d'épuration

d'impact qui ne contenait aucune indication sur les conséquences de l'ouvrage sur la faune aquatique et les mesures à prendre pour la protéger⁸³.

§ 3. Les études d'impact des travaux et ouvrages

La procédure la plus complète et la plus élaborée concerne les travaux et projets soumis à une véritable étude d'impact⁸⁴.

A. Champ d'application des études d'impact

Deux questions doivent être ici résolues : l'étude d'impact porte-t-elle sur les effets des ouvrages sur tout l'environnement et quels sont les ouvrages soumis à l'étude d'impact ?

1. Le contenu du concept “ environnement ” dans l'étude d'impact

Il est étonnant de remarquer qu'à aucun moment la loi ne parle “ d'étude d'impact sur l'environnement ”, aussi est-on en droit de se demander de quel impact il s'agit.

D'après la loi, il semblerait que l'impact faisant l'objet de l'étude ne porte que sur “ le milieu naturel ”. L'article 2, alinéa 2, de la loi du 10 juill. 1976 mentionne l'obligation d'une étude d'impact dont l'objet est de permettre d'apprécier les conséquences et les atteintes “ au milieu naturel ” (art. L. 122-1, c. env.). L'impact serait donc ici limité aux effets des ouvrages sur la nature. Cependant l'alinéa 5 de l'article 2 fait état des conséquences dommageables de l'ouvrage pour “ l'environnement ” (art. L. 122-3-II, c. env.). Le décret assigne aux études d'impact un objectif plus large. L'article 1 du décret du 12 oct. 1977 qui donne une définition “ de la préoccupation d'environnement ” en renvoyant à l'article 1 de la loi, ne donne aucune définition de l'environnement pour les études d'impact. Le renvoi à l'article 1 de la loi ne concerne que l'alinéa 1 de l'article 1 du décret du 12 oct. 1977, or les études d'impact ne sont mentionnées qu'à l'alinéa 2 de l'article 1 du décret du 12 oct. 1977.

⁸³ CE, 11 févr. 1983, *Mme Coutras*, Rec., p. 57 et concl. Denoix de Saint-Marc, *RJE*, 1983.2, p. 129 ; CAA de Bordeaux, 15 déc. 1994, Martin Rec. T., p. 1054.

⁸⁴ V. Ch. HUGLO et C. LEPAGE-JESSUA, L'étude d'impact écologique, *Gaz. Pal.*, 1978, 2^e semestre, doctrine, p. 524, et *Gaz. Pal.*, 12 juin 1981 ; bilan des dernières années de jurisprudence pour le 10^e anniversaire du décret du 12 oct. 1977, *Gaz. Pal.* 15-17 nov. 1987 ; C. HUGLO, “ Étude d'impact écologique ”, *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 190 ; M. PRIEUR, Étude d'impact et protection de la nature, in SFDE, 20 ans de protection de la nature, PULIM, 1998, p. 61.

Le seul indice résulte de l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 qui fait état de " l'incidence prévisible des travaux et aménagements sur l'environnement ". On notera qu'en passant de la loi au décret on est passé de l'incidence " sur le milieu naturel " à l'incidence " sur l'environnement ". Faut-il penser que l'environnement est conçu ici par référence à l'article 1 de la loi sur la protection de la nature (art. L. 110-1, c. env.) ?

On peut cependant considérer que l'alinéa 1 de l'article 2 de la loi a un caractère très général qui recouvre toutes les procédures, y compris les études d'impact ; dans ce cas, le renvoi fait par l'article 1, alinéa 1, du décret du 12 octobre 1977 viserait aussi les études d'impact. La notion d'environnement serait donc plus large que la seule énumération de l'art. L. 110-1, c. env.

En vertu de l'art. 19 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air, l'art. 2 de la loi 76-629 du 10 juillet 1976 a été complétée (art. L. 122-3-II, c. env.) en exigeant, à compter du 1^{er} août 1997, que l'étude d'impact envisage les effets du projet sur la santé, cette dernière étant devenu un élément nouveau de la définition législative du développement durable (art. 18 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 introduit à l'art. L. 110-1-II, c. env.). On peut dire désormais que la protection de l'environnement a, parmi ses fins, la protection de la santé, l'indissociabilité des deux concepts étant évidente et ayant été trop longtemps sous-estimée⁸⁵.

2. Les travaux et ouvrages soumis à étude d'impact

Le principe posé par la loi est que tous les ouvrages importants doivent être soumis préalablement à leur réalisation à une étude d'impact. A ce titre, l'étude d'impact est l'instrument essentiel de mise en œuvre du principe de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Une liste négative sera établie par décret énumérant limitativement les ouvrages dispensés d'étude d'impact. Ce principe est très important pour l'interprétation future de la liste par le juge. On aurait pu en effet imaginer un système inverse avec une liste positive énumérant les ouvrages soumis à étude d'impact ; le principe aurait été alors : pas d'étude d'impact sauf si l'ouvrage figure sur la liste.

La règle posée par la loi est donc qu'il y a toujours étude d'impact sauf dispense expresse⁸⁶. Mais le principe n'est applicable qu'en vertu de deux critères alternatifs : l'importance des dimensions des ouvrages ou leur incidence sur le milieu naturel. Ce second critère est cependant d'une utilisation très difficile car il pose

⁸⁵ Voir, *Santé de l'homme et environnement*, Symposium international, Luxembourg, mars 1998, éd. Sang de la terre, 1988 ; O. GRZECZULKA et A. ASCHIERI, rapport au Premier ministre, pour un renforcement de la sécurité environnementale, novembre 1998.

⁸⁶ Confirmé par les concl. de M. Pinault, *AJDA*, 1982, p. 472 ; et CE, 28 sept. 1984, *SA Mortera, RJE*, 1984, p. 332.

comme principe de soumission à étude d'impact ce qui sera le résultat même des études d'impact. Car comment savoir *a priori* si l'ouvrage aura des incidences sur le milieu naturel sans avoir pu scientifiquement l'établir au préalable par une étude préliminaire ? Il y a là un vice fondamental du système, qui rend quelque peu artificielle la méthode de choix des travaux à soumettre à étude d'impact. Une loi postérieure a pu imposer une étude d'impact à l'occasion de l'autorisation de prolongation pour une durée illimitée d'un stockage souterrain de produits dangereux (Loi du 13 juill. 1992, inséré à l'art. 3-1 de la loi du 19 juill. 1976, art. L. 515-7, c. env.). De même la loi du 3 janvier 2003 en son art. 59 soumet à étude d'impact les installations produisant de l'électricité éolienne si la puissance installée sur un même site dépasse 2,5 MW quelque soit leur coût (annexe 1- 20° du décret du 12 oct. 1977 introduit par l'art. 8 du décret du 1° août 2003 et annexe III- 15°). Les autres installations éoliennes doivent faire l'objet d'une notice d'impact.

À partir de ces données, le décret du 12 octobre 1977 modifié a établi la liste des ouvrages non soumis à étude d'impact⁸⁷. Selon la loi, il ne peut s'agir que d'ouvrages ayant une faible répercussion sur l'environnement. Trois hypothèses différentes ont été introduites par le pouvoir réglementaire :

Les dispenses d'étude d'impact

a. TRAVAUX D'ENTRETIEN ET DE GROSSES RÉPARATIONS DISPENSÉS D'ÉTUDE D'IMPACT

Ils sont automatiquement dispensés d'étude d'impact en vertu de l'article 3-A du décret du 12 octobre 1977. Cette exclusion semble un peu arbitraire car des travaux de ce type peuvent considérablement modifier un ouvrage et avoir des effets graves sur l'environnement. Le texte pourrait laisser croire que les "petites" réparations seront soumises à étude d'impact à la différence des "grosses". En réalité, ce sont tout à la fois les petites et les grosses réparations qui sont exclues.

Là encore on suppose *a priori*, sans étude préalable, que ces travaux d'entretien sont par définition sans effet sur l'environnement.

b. AUTRES TRAVAUX DISPENSÉS D'ÉTUDE D'IMPACT

La liste principale de travaux dispensés d'étude d'impact en raison de la faiblesse de leur répercussion sur l'environnement résulte de l'art. 3-B du décret du 12 octobre 1977 (annexes I et II) ; dans chaque cas, les limites et les conditions de la dispense sont expressément indiquées pour les divers aménagements, ouvrages ou travaux. L'annexe I comporte une liste de travaux relevant de diverses dispositions réglementaires et l'annexe II des travaux soumis au code de l'urbanisme. On

⁸⁷ La liste des dispenses doit être interprétée restrictivement, CE, 24 oct. 1986, *Sté Sefima, Rec.*, p. 625.

remarquera que la dispense s'inspire de diverses considérations qui sont autant d'indices que les travaux en question sont supposés avoir une faible répercussion sur l'environnement (voir pour l'inventaire le texte des annexes I et II)⁸⁸.

1. Dispense pour les travaux de modernisation

Distincts des travaux d'entretien et de grosses réparations, les travaux de modernisation sont en réalité des modifications ou des améliorations qui peuvent avoir d'importants effets sur l'environnement. Là encore tout est une question d'espèce. Sont visés les travaux de modernisation des ouvrages sur le domaine public fluvial et maritime, des réseaux de distribution de gaz, des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, des réseaux d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales et de distribution d'eau, des réseaux de télécommunications.

2. Dispense pour les travaux d'installation

La dispense d'étude d'impact est alors beaucoup plus grave puisqu'elle concerne l'implantation d'un nouvel ouvrage. Sont systématiquement dispensés les travaux d'installation des réseaux de distribution de gaz, les réseaux d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales et de distribution d'eau⁸⁹, les réseaux de télécommunications.

De même, les divers travaux d'installation prévus à l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme (aires de stationnement, dépôts de véhicules, affouillements et exhaussements du sol) sont toujours dispensés d'étude d'impact pour éviter de " compliquer la législation " ⁹⁰.

3. Dispense selon le régime juridique des travaux

Certains travaux exigent une autorisation ou une déclaration préalable. Ce critère juridique qui a peu de rapports avec l'impact sur l'environnement est prévu pour les travaux de recherche de mines et carrières soumis à autorisation et pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration.

4. Dispense fondée sur un critère quantitatif

Il y a ici directement prise en compte de l'importance des dimensions de l'ouvrage.

⁸⁸ Code de l'environnement, Dalloz, ,2002,p. 806 et 808, modifié par le décret du 1° août 2003.

⁸⁹ CE 4 avril 1997, *Synd. intercom. de la Brie*, Rec. T., p. 949.

⁹⁰ Cf. rép. à question écrite de M. Delalande, AN, *JO*, 23 juin 1980, réclamant la suppression de ce cas d'exemption, voir CE 29 juillet 1994, *Assoc. syndicale du domaine d'Ilbarritz*, Rec. T., p. 1054.

Pour le transport et la distribution d'électricité, il y a dispense d'étude d'impact pour tous travaux sur des ouvrages de tension inférieure à 63 KV ; pour les travaux de production d'énergie hydraulique sont dispensés ceux d'une puissance inférieure à 500 KW ; il en est de même des terrains de camping de moins de 200 emplacements et des stations d'épuration des eaux des collectivités locales traitant un équivalent-habitants inférieur à 10 000. Le décret du 1^{er} août 2003 crée un nouveau cas de dispense concernant les projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles de moins de 50 ha à l'exploitation agricole intensive (annexe 1- 23°). Pour les superficies de 50 ha et plus, ces travaux sont toujours soumis à étude d'impact quelque soit leur coût (annexe III-23°).

5. Dispense justifiée par l'existence d'un plan local d'urbanisme

Il a été supposé par l'administration qu'à partir du moment où est en vigueur un PLU approuvé, l'environnement ne peut être détruit par une opération autorisée en application du PLU puisque le PLU a dû, au moment de son élaboration, prendre en compte les préoccupations d'environnement.

Cette vision idéaliste ne correspond pas, hélas, à la réalité. La solution adoptée par le décret du 12 octobre 1977 aurait été acceptable si les ex POS avaient été soumis à une étude d'impact préalable. On a vu qu'il n'en est rien. Sont donc dispensés, sans aucune garantie quant à la protection de l'environnement et lorsqu'ils sont situés dans une commune ayant un PLU : les permis de construire, les lotissements et les créations de ZAC⁹¹. Pour apprécier si cette condition est remplie, on se situe à la date de délivrance du permis de construire⁹² (). Quant aux constructions et lotissements en dehors des communes dotées d'un PLU, ils sont dispensés d'étude d'impact dans la mesure où ils ont une surface inférieure à 5 000 m².

C. TRAVAUX DISPENSÉS D'ÉTUDE D'IMPACT EN RAISON DE LEUR COÛT

Cette troisième hypothèse de dispense est encore plus éloignée du texte de la loi sur la protection de la nature que la première. En aucune manière, l'appréciation des faibles répercussions sur l'environnement ou les incidences sur le milieu naturel ne peuvent résulter d'un critère financier, c'est pourtant ce qui est décidé à l'article 3-C du décret du 12 octobre 1977. Sont dispensés d'études d'impact tous travaux et ouvrages dont le coût est inférieur à 12 millions de francs soit 1, 9 millions d'€ (6 millions de francs avant le décr. du 25 févr. 1993). Cette somme est considérée comme incluant le coût d'acquisition des terrains⁹³. Ce critère financier est tout à fait

⁹¹ CE, 6 févr. 1981, *Union départementale des Bouches du Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature*, Rec., p. 70.

⁹² CE, 19 févr. 1982, *Association de Sauvegarde la dune de Toulhars*, Rec., p. 684

⁹³ Cette interprétation résulte de la jurisprudence applicable en matière de contenu du dossier d'expropriation qui doit rendre compte du coût total des opérations (CE, 27 févr. 1974, *Mlle Guis*, Rec.,

contraire aux critères imposés par l'annexe III de la directive de 1985 modifiée le 3 mars 1997.

Il est ajouté qu'en cas de réalisation fractionnée, le montant à retenir est celui du programme général⁹⁴. Ce critère financier, peu écologique, est toutefois tempéré par une liste d'ouvrages soumis à étude d'impact, quel que soit leur coût (annexe III du décret). Est ainsi introduite une liste positive, non prévue par la loi, d'ouvrages obligatoirement soumis à étude d'impact et basée sur des critères équivalents à ceux déjà rencontrés dans l'annexe I⁹⁵.

Ce qui était dispensé d'étude d'impact en dessous d'un certain seuil technique devient soumis à étude d'impact, quel que soit le coût de l'opération. Cette liste positive est *a priori* inutile puisque la loi pose le principe des études d'impact préalables sauf exceptions. Elle ne se justifie que du fait de l'introduction d'une dispense générale à caractère financier.

Pour une opération nécessitant plusieurs types de travaux, si ceux-ci sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur tout le programme ; si les travaux sont échelonnés dans le temps, l'étude d'impact est exigée pour chaque phase de l'opération et elle doit comporter à chaque fois une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.

3. Les études d'impact transfrontières

L'étude d'impact d'un projet susceptible d'affecter l'environnement d'un État voisin ne peut se limiter aux seuls effets sur l'environnement à l'intérieur du territoire français, comme l'a énoncé assez tôt le Tribunal administratif de Strasbourg, sous la réserve que la recherche des effets à l'étranger par l'auteur de l'étude d'impact ne se heurte pas à des difficultés liées à la collecte des informations⁹⁶.

Par ailleurs la directive communautaire du 27 juin 1985 modifiée le 3 mars 1997 (art. 7) impose une procédure d'information de l'État voisin susceptible d'être affecté par un projet et de consultation du public étranger. Ces exigences

p. 151 ; CE, 5 janv. 1977, *Ministre de l'Intérieur c/Mme veuve Planeix*, Rec., p. 3, et CE, 29 déc. 1978, *Association de défense de la côte fleurie*, concl. Franc., RJE, 1979, p. 129). V. TA Montpellier, 11 janv. 1982, *De Gomet*, Rec., p. 467.

⁹⁴ Sur les notions de programme général et d'opérations fractionnées, CE, 24 janv. 1975, *Époux Ellia*, AJDA, 1975, p. 142. CE, 21 janv. 1983, *Bayle et Fabrègues*, Rec., p. 794, DS 1984, p. 197, note Bon ; CE, 16 janv. 1987, *Commune de Gif-sur-Yvette*, Rec., p. 833, RJE, 1987, p. 375, RFDA, 1987, p. 426, note Pacteau.

⁹⁵ L'autorisation d'occuper temporairement un terrain pour y déposer des déchets de minerais ne constitue pas l'ouverture des travaux d'exploitation des mines et échappe donc à l'étude d'impact CE, 10 oct. 1980, *Ministre de l'Industrie c/ Barthélemy*, Rec., p. 359.

⁹⁶ TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de Hollande*, RJE, 1990, p. 125, et note J.-F. FLAUSS, DS 1991, p. 48.

procédurales transfrontières résultent de l'entrée en vigueur de la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. En effet cette convention élaborée sous l'égide de la commission économique pour l'Europe des Nations Unies regroupant 55 États d'Europe, d'Asie Centrale et de Transcaucasie ainsi que les États-Unis et le Canada a été signée dès l'origine par la Communauté européenne qui est devenue partie par décision du Conseil européen du 24 juin 1996. Le parlement français a autorisé l'approbation de cette convention (loi 2000-328 du 14 avril 2000, JO 15 avr.) qui a été publiée par le décret 2001- 1176 du 5 décembre 2001.

Il en est résulté pour les installations classées une modification pour se conformer à la Convention d'Espoo et à la directive sur les études d'impact modifiée le 3 mars 1997 (art. 3, décret 2000-258 du 20 mars 2000 introduit à l'art. 9-1 du décret du 21 sept. 1977). Le nouvel art. 5-III du décret du 12 octobre 1977 (introduit par l'art. 4 du décret 2003-767 du 1^o août 2003) organise la consultation de l'Etat voisin concerné et l'information sur la décision prise en ce qui concerne le droit commun des études d'impact. Le dossier, sitôt après l'arrêté ouvrant l'enquête publique, est directement transmis par le préfet à l'autorité étrangère concernée après information préalable du ministre des affaires étrangères. Les délais de consultation nationaux peuvent être augmentés. Par ailleurs, la consultation des autorités et du public français en cas de projet étranger susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement en France, peut conduire à organiser une enquête publique selon les modalités de l'art. L. 123-1 et s. c. env. (art. 2 du décret du 23 avril 1985, complété par l'art. 5 du décret du 1^o août 2003) mais en appliquant les règles spéciales d'une nouvelle section X du décret du 23 avril 1985 (art. 42-1 introduit par l'art. 6 du décret du 1^o août 2003). Les frais de l'enquête y compris les éventuels frais de traduction, sont à la charge de l'Etat. le commissaire enquêteur peut demander de visiter les lieux sur le territoire étranger. . Faute d'accords bilatéraux spécifiques avec les Etats voisins, ces dispositions ne sont pas suffisantes pour respecter les obligations de la convention d'Espoo dans la mesure où il n'y a pas de coordination précise du déroulement des procédures nationales respectives.

B. Réalisation et contenu des études d'impact

Celui qui a la responsabilité de l'étude d'impact est l'auteur même du projet d'ouvrages ou de travaux. Depuis le décret du 25 février 1993, il devra mentionner la dénomination complète du ou des auteurs de l'étude.

L'article 1, 2^e alinéa, du décret du 12 octobre 1977 indique qu'il s'agit du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage (qu'il soit public ou privé). On a pu critiquer cette solution comme risquant de rendre vaine l'étude d'impact puisque l'auteur de l'étude va être à la fois juge et partie. Pour éviter que les études ainsi réalisées par le demandeur ne soient partiales et d'un niveau scientifique insuffisant, il suffirait

d'instituer un contrôle sérieux du contenu de l'étude par les pouvoirs publics en liaison avec des instituts scientifiques indépendants. Ceci est loin d'être encore le cas dans le système français.

Il est prévu que pour certains travaux une personne publique (ce pourrait être le CNRS ou l'Université) soit chargée de l'étude d'impact.

Dans la pratique, les pétitionnaires importants font eux-mêmes leur étude d'impact dans la mesure où ils disposent de services techniques ou de recherche (cas des grandes entreprises, des administrations). Dans certains cas, ils sous-traitent une partie de l'étude pour laquelle ils ne disposent pas de données. En effet, l'analyse de l'état initial des lieux et des impacts écologiques nécessite des écologues de profession et une équipe pluridisciplinaire. Les grandes fédérations de protection de la nature et les laboratoires universitaires devraient être sollicités pour rédiger cette partie des études. Quant aux maîtres d'ouvrage moins importants (collectivités locales, petits industriels ou artisans, particuliers), il leur est nécessaire de faire appel à des bureaux d'études spécialisés. Un nouveau marché se constitue dont la qualité n'est pas toujours très satisfaisante. Une véritable étude d'impact implique des recherches pluridisciplinaires qui peuvent porter sur des disciplines scientifiques très différentes. C'est pourquoi les instituts de recherches et surtout les Universités semblent les organes les plus compétents et les plus à même de réunir des équipes pluridisciplinaires offrant le maximum de garantie, d'objectivité et de sérieux. Leur participation à titre de contre-expertise auprès des délégués régionaux à l'environnement a été un temps envisagée⁹⁷.

Pour guider les rédacteurs des études d'impact des installations classées, le décret du 21 septembre 1977 modifié par le décret 2000-258 du 20 mars 2000 prévoit que le pétitionnaire peut demander au préfet de lui préciser les informations à fournir dans l'étude d'impact (art. 3-1). Il en est de même pour le droit commun des études d'impact depuis l'art. 1 du décret du 1^o août 2003 complétant l'art. 1 du décret du 12 octobre 1977.

1. Le contenu minimum des études d'impact

Selon l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 modifié par le décret du 25 février 1993, l'étude doit comporter cinq rubriques :

a. L'ANALYSE DE L'ÉTAT INITIAL DU SITE ET DE SON ENVIRONNEMENT

C'est la recherche du point zéro qui sur le plan scientifique est la plus aisée puisqu'il s'agit d'un constat concret de données existantes. Cette analyse sera

⁹⁷ Rép. à question écrite de M. Vallon, *JO déb.*, Sénat, 7 déc. 1979.

menée d'autant plus facilement qu'on disposera d'un inventaire écologique ou d'une carte écologique nationale ou régionale pour chacun des éléments à recenser⁹⁸. Le champ territorial du constat n'est pas limité à l'espace directement prévu pour l'ouvrage, mais il porte sur tout l'espace qui peut être affecté par les aménagements ou les ouvrages.

b. L'ANALYSE DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

On entre ici dans la prévision. Chacun des effets prévisibles devra être étudié ; le décret énumère non limitativement les éléments à prendre en considération. Il s'agit d'abord de l'environnement naturel : sites et paysages, faune, flore, milieux naturels, équilibres biologiques, eau, air, sol, climat. Puis, doivent être pris en considération les effets sur l'environnement physique : il s'agit des diverses pollutions dans la mesure où elles portent atteinte à la commodité du voisinage (et non pas en tant qu'elles constituent une atteinte au milieu ambiant). Sont mentionnés le bruit, les vibrations, les odeurs, les émissions lumineuses. On s'étonnera de ne trouver ni la pollution de l'eau, ni la pollution de l'air, ni la pollution radioactive. Ces éléments peuvent toutefois être réintroduits par le biais de l'analyse des effets sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique qui eux ne sont pas limités au voisinage. Depuis 1993 ont été introduits les effets sur la protection des biens et du patrimoine culturel et depuis 2003 les effets sur la santé. Les effets analysés sont non seulement les effets directs mais également, conformément à la directive européenne de 1985 modifiée par la directive n°97-11 du 3 mars 1997, les effets indirects, secondaires, cumulatifs, à court, moyen et long terme, temporaires ou permanents, positifs et négatifs du projet sur l'environnement.

Les effets à l'étranger doivent également être pris en compte dans l'étude d'impact et une procédure spéciale de consultation de l'État voisin concerné est organisée (art. 5-III du décr. mod. du 12 oct. 1977 et pour les installations classées par dérogation art. 9-1 du décr. mod. du 21 sept. 1977).

c. LES RAISONS POUR LESQUELLES LE PROJET A ÉTÉ RETENU

Le décret n'a pas voulu directement exiger de l'auteur du projet qu'il présente des variantes, c'est-à-dire un projet conçu autrement ou installé ailleurs. Si la présentation de variantes n'est juridiquement pas obligatoire (ce qui est regrettable et contraire à ce qui avait été souhaité lors de la discussion parlementaire), il est cependant nécessaire de faire état des divers projets antérieurement envisagés et de justifier le projet présenté du point de vue de l'environnement. Bien entendu, la réflexion sur " les partis envisagés " sera différente selon qu'il s'agira d'un projet de ligne à haute tension ou d'une construction privée. Dans la première, il y aura des

⁹⁸ Les inventaires scientifiques (type ZNIEFF) et les données collectées par l'Institut français de l'environnement (IFEN) sont essentiels.

variantes de localisation (choix entre plusieurs tracés), dans le deuxième cas, des variantes techniques (procédé de construction ou orientations différentes).

La référence faite par le décret à la formulation selon laquelle il faut expliquer pourquoi “ parmi les partis envisagés le projet présenté a été retenu ” est directement reprise de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation qui impose la justification de toutes les déclarations d'utilité publique “ du point de vue de l'insertion dans l'environnement ”.

Il ne semble pas que l'idée de “ variante ” corresponde à la notion de “ parti d'aménagement ”⁹⁹. Dans un arrêt du Conseil d'État de 1979¹⁰⁰, il est indiqué que les divers tracés d'une autoroute ne constituent pas des “ partis ” distincts et que, dès lors, la notice explicative de la déclaration d'utilité publique n'avait pas à indiquer les raisons pour lesquelles le tracé qui a été soumis à l'enquête avait été retenu. “ Le parti ” doit être considéré comme un concept plus large que la variante, mais aussi plus flou. Cette analyse risque d'être remise en cause par la nouvelle rédaction de la directive communautaire n° 97-11 du 3 mars 1997 qui impose : “ une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ”. Le décret du 1° août 2003 se contente d'exiger à ce titre que les partis envisagés feront l'objet d'une description.

d. LES MESURES ENVISAGÉES PAR LE PÉTITIONNAIRE ET L'ESTIMATION DES DÉPENSES

Le maître de l'ouvrage doit présenter dans l'étude d'impact l'ensemble des dispositions qu'il va prendre pour supprimer, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et depuis 2003 sur la santé. On lui laisse donc le choix des mesures à prendre. Ses propositions devraient être le complément logique de l'analyse des effets sur l'environnement effectuée en (b). On peut supposer que l'administration se servira de cette rubrique pour imposer des normes ou règles spéciales au pétitionnaire à l'occasion de l'autorisation administrative. Sinon quelle valeur juridique donner à “ ces mesures envisagées ” ? Juridiquement il ne s'agit que d'une simple déclaration d'intentions, qui ne se transforme en obligation juridique que dans la mesure où l'administration l'intègre dans une décision administrative. Le permis de construire, l'autorisation d'ouvrir une installation classée et d'exploiter une carrière sont accompagnés de prescriptions. Même une déclaration d'utilité publique pourra comporter en annexe des prescriptions particulières qui reprennent les engagements de l'expropriant de

⁹⁹ Pour M. F. CABALLERO, “ C'est une disposition anti-variante ”, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, thèse, Paris II, 1979, p. 101.

¹⁰⁰ CE, 7 déc. 1979 *Association fédérative régionale pour la protection de la nature*, *Rec.*, p. 458 Note Papin, *CJEG*, 1980, p. 158 ; v. aussi CE, 17 juin 1983, *Commune de Montford*, *Rec.*, p. 264 et chron. Lasserre et Delarue, *AJDA*, 1983, p. 413, concl. M. Pinault, *RJE*, 1984.1, p. 55 ; CE 9 juillet 1993, commune d'Argièsans, req. n° 134574 ; CE, 8 nov. 1993, communes de Valenton et de Villecresnes, *Rec.*, p. 894, et *JCP*, 1994, éd. G. II, 121).

respecter l'environnement et imposent de réduire ou de compenser les conséquences dommageables pour l'environnement (art. L. 23-2 C. exprop. issu de l'art 4-II de la loi 95-101 du 2 févr. 1995). Qu'en sera-t-il des mesures envisagées ou promises dans l'étude d'impact mais non reprises dans l'autorisation ? Elles font partie du dossier au vu duquel la décision finale a été prise, elles engagent donc moralement le pétitionnaire, mais les tiers ne peuvent exiger que ces mesures soient imposées.

L'idée de " compenser " les conséquences dommageables est intéressante¹⁰¹ mais dangereuse. La compensation peut être technique ou financière. Ce sera l'installation d'un rideau d'arbres pour cacher l'usine et atténuer l'atteinte au paysage, le financement d'un étang, d'une pêcherie ou d'une réserve naturelle pour compenser la destruction d'un espace fragile écologiquement. Il y a donc ici une sorte de marchandage qui consiste à offrir aux populations concernées une contrepartie qui permette de faire accepter psychologiquement le projet. La protection de l'environnement y trouve rarement son compte et le procédé s'analyse plutôt comme un moyen d'acheter le droit de polluer ou de détruire un écosystème. Exiger parallèlement l'estimation des dépenses correspondantes peut par contre être un élément utile qui contribuera à renforcer et à améliorer l'évaluation du coût écologique d'un projet d'investissement¹⁰².

e. LES MÉTHODES UTILISÉES ET LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Depuis le décret du 25 février 1993, on exige une présentation des méthodes utilisées dans l'étude d'impact pour la rendre scientifiquement plus sérieuse. Tout ne pouvant être évalué, on doit également faire état des difficultés techniques ou scientifiques rencontrées.

Enfin un résumé non technique doit faciliter la lecture de l'étude d'impact par le public.

Ces cinq rubriques devront bien entendu être adaptées au projet en cause. Elles constituent un minimum dont certains éléments pourront être précisés pour certaines catégories d'ouvrages par arrêtés interministériels.

2. Le contenu particulier de certaines études d'impact

a. LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT¹⁰³

¹⁰¹ Le Conseil d'État avait condamné la compensation pour des travaux. CE, 17 mars 1976, *Lanovaz*, Rec., p. 924.

¹⁰² Pour la première fois en 1988, le Conseil d'État a sanctionné une étude d'impact pour absence d'évaluation des dépenses. CE, 27 juillet 1988, Min. délégué chargé de l'Environnement et Alberdi, RJE, 1989, p. 79 ; TA Amiens, 13 oct. 1994 M^e. MARTIN Rec. T., p. 1054 ; CAA de Paris, 18 juillet 1995, Commune d'Esblly, Rec. T., p. 917.

¹⁰³ M. PRIEUR, *Étude d'impact et installations classées*, SFDE, Colloque de Sceaux, 1996.

Compte tenu de leur spécificité, les installations classées soumises à autorisation étaient soumises non seulement au décret général sur les études d'impact du 12 octobre 1977 mais également aux dispositions spéciales du décret 77-1133 du 21 septembre 1977 (art. 3-4^o).

Cette application simultanée de deux décrets, bien que contestée, avait été reconnue légale par les tribunaux administratifs¹⁰⁴ et par le Conseil d'État¹⁰⁵. (Le décret du 9 juin 1994 relatif aux installations classées déroge désormais au droit commun et l'étude d'impact d'une installation classée a un contenu propre fixé par l'art. 3-4^o du décret modifié du 21 septembre 1977. Les intérêts protégés ne sont plus ceux de la loi de 1976 sur la protection de la nature (art. L. 110-1, c. env.) mais ceux de l'art. 1 de la loi sur les installations classées du 19 juillet 1976 (L. 511-1, c. env.) et de l'art. 2 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (L. 211-1, c. env.). Cette réforme ne fera qu'accroître la complexité du système existant en donnant naissance à une nouvelle jurisprudence interprétative compte tenu des quelques différences de contenu entre l'art. 2 du décret du 12 octobre 1977 et l'art. 3-4^o du décret révisé du 21 septembre 1977. Il est évident que l'étude d'impact d'une installation classée doit étudier les effets sur la santé en application de la nouvelle rédaction de l'art. 2 de la loi du 10 juillet 1976 qui reste la base légale s'imposant aux installations classées même après le régime dérogatoire introduit par le décret susvisé du 9 juin 1994¹⁰⁶.). Le décret 2000-258 du 20 mars 2000 le confirme expressément

b. LES STOCKAGES DE DÉCHETS

L'étude d'impact relative à une installation de stockage de déchets nécessite un contenu et une procédure spécifiques (art. 7 de la loi du 15 juill. 1975 depuis la loi 92-646 du 13 juill. 1992)¹⁰⁷ (). L'étude d'impact doit indiquer non seulement les conditions de remise en état mais aussi les techniques de reprise éventuelle des déchets¹⁰⁸.

c. LES CARRIÈRES SOUMISES À ENQUÊTE PUBLIQUE

Avant la réforme du 4 juin 1993 sur les carrières, l'article 10 du décret 79-1108 du 20 décembre 1979 relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières énumérait les dispositions spéciales de ces études d'impact qui comportaient plus de précisions que l'étude d'impact habituelle. Elles sont désormais soumises au droit

¹⁰⁴ V. note M. Prieur sur TA Strasbourg, 11 mars 1980, *Rauch*, Dalloz-Sirey, 1980, p. 404 ; pour un point de vue contraire, concl. Rouvière sur TA Nice, 23 juill. 1982, *Commune de Gourdon*, JCP, 1983.200 10, et *RJE*, 1983.1, p. 31, et note Papin, *CJEG*, 1983, p. 62 ; M. PRIEUR et R. HOSTIOU, À propos de la combinaison des études d'impact pour l'ouverture des installations classées, *RFDA* 1993.120.

¹⁰⁵ 29 juin 1984, *Ass. dite Comité de sauvegarde des sites et de l'environnement de Roquefort-les-Pins*, *RJE*, 1984.3, p. 234).

¹⁰⁶ v. la rédaction ambiguë de la réponse à une question écrite, JO. AN., 29 janvier 1999. p. 436

¹⁰⁷ TA Amiens, 5 oct. 1993, *Assoc. Je respecte mon village*, *Rec.*, p. 894

¹⁰⁸ CAA de Nantes, 4 février 1998, *Syndicat mixte du Point-Fort*, *Concl.-Devillers*, *RJE* 1998-3, p. 367.

des installations classées (art. 3-4^o du décret du 21 sept. 1977, mod. par le décr. du 9 juin 1994) avec l'obligation de présenter les conditions de remise en état du site dans l'étude d'impact.

d. LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Depuis le 1^{er} août 1997, l'étude d'impact des infrastructures de transport doit comprendre " une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter " (art. 2 loi du 10 juillet 1976 modifié par l'art. 19 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air, art. L. 122-3-II, c. env ,repris à l'art. 2-6^o du décret du 12 oct. 1977 modifié par l'art. 2 du décret du 1^o août 2003., et circ. n^o 98-36 du 17 février 1998, bulletin MELTT 98.5 du 25 mars 1998, p.57).

C. Contrôle de l'étude d'impact

Un triple contrôle sur l'étude d'impact est réalisé par le public, par l'administration et par le juge.

1. Le contrôle par le public

Bien que la loi ait posé le principe de la publicité de l'étude d'impact (un décret fixera les conditions dans lesquelles l'étude d'impact sera rendue publique), les modalités de publicité prévues par le décret du 12 octobre 1977 sont assez décevantes¹⁰⁹. Le mécanisme de l'étude d'impact n'a d'utilité que s'il s'accompagne d'une transparence du processus de prise de décision et permet au public d'exprimer ses réticences avant qu'il ne soit trop tard.

La publicité varie selon que le projet est soumis ou non à enquête publique et selon qu'il y a ou non plusieurs décisions pour un même projet. La publicité a été renforcée par l'art. 147 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 complétant l'art. L. 122-1 du code de l'environnement mis en œuvre par l'art. 8-2 du décret du 12 oct. 1977 introduit par l'art. 7 du décret du 1^o août 2003. C'est surtout l'information a posteriori qui est disponible. La décision d'octroi ou de refus doit être accessible au public avec ses motifs, les mesures pour réduire ou compenser les effets négatifs du projet et les lieux où l'étude d'impact peut être consultée. Cette consultation des études d'impact est enfin organisée par l'art. 4 du décret du 1^o août 2003 qui introduit un art. 5-II dans le décret du 12 octobre 1977, selon lequel un fichier des études d'impact doit être créé dans chaque préfecture.

¹⁰⁹ CE, 7 janv. 1983, *Schaffhauser*, *Rec.*, p. 794 ; CE, 19 juin 1982, *Le Breton et Gautier*, *Rec.*, p. 695, et *RJE*, 1985, p. 500 ; CE, 15 nov. 1985, *Froment*, *RJE*, 1986, p. 263.

a. CAS DES TRAVAUX OU OUVRAGES SOUMIS À ENQUÊTE PUBLIQUE

L'étude d'impact fait partie du dossier soumis à enquête publique (art. 5 et 8, décr. 12 oct. 1977). Le public va donc en prendre connaissance selon les conditions du droit commun au moment où l'étude sera terminée.

C'est la circulaire Chirac du 14 mai 1976 (*JO*, 19 mai) qui a proposé les mesures les plus intéressantes pour faciliter la participation du public en prévoyant une information avant l'enquête et une large publicité du déroulement de l'enquête. Mais cette circulaire n'a pas de valeur obligatoire.

Le système actuel présente l'inconvénient majeur de ne permettre la participation du public qu'en fin de procédure, à un moment où le pétitionnaire considère son projet comme définitif. Certes, l'administration peut lui imposer des modifications à la suite de l'enquête publique. Mais il eût été plus satisfaisant de prévoir la participation du public plus en amont dans le processus à un moment où il est encore possible d'amender le projet.

Il faudrait annoncer à l'avance que telle administration ou telle entreprise est en train de préparer une étude d'impact pour tel ouvrage. Les associations auraient alors le temps de préparer sérieusement un contre-projet et pourraient pendant la période précédant l'enquête publique dialoguer avec le pétitionnaire. À l'heure actuelle, le secret le plus grand entoure encore les projets soumis à étude d'impact jusqu'au jour où l'enquête est ouverte. Il est toutefois procédé à des annonces d'études d'impact dans certains bulletins officiels départementaux.

Depuis la loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques, la possibilité de réunions publiques devrait être l'occasion d'instituer un échange et un débat sur les points litigieux de l'étude d'impact.

b. CAS DES TRAVAUX OU OUVRAGES NON SOUMIS À ENQUÊTE PUBLIQUE

Le principe de publicité est mis en œuvre à un moment où il ne sert plus à rien puisqu'il intervient après la prise de décision. La communication de l'étude d'impact ne permet que d'intenter une action contentieuse, elle n'a plus d'effet préventif pour améliorer le projet et limiter les atteintes à l'environnement. Le Premier ministre, dans la circulaire du 12 octobre 1977 (*JO*, 13 oct.), a souhaité que l'étude d'impact des projets non soumis à enquête soit connue du public avant la décision d'autorisation, ce n'est qu'un vœu sans valeur juridique¹¹⁰.

L'article 6 du décret du 12 octobre 1977 organise dans le détail les modalités de la consultation de l'étude d'impact en prévoyant les cas où il y a soit décision de prise en considération, soit autorisation, soit approbation.

¹¹⁰ V. rép. à question écrite de M. Vallon, *JO déb.*, Sénat, 30 juill. 1980.

Qu'elle soit rédigée par une personne publique ou une personne privée, l'étude d'impact devient un document administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 à partir du moment où, transmise à l'administration, elle fait partie du dossier administratif d'instruction. Si elle a fait l'objet d'une signalisation dans un bulletin officiel (en application de la circulaire du Premier ministre du 31 juill. 1982), elle devient communicable dès qu'elle est achevée (art. 9, loi du 17 juill. 1978). En vertu de la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs et du Conseil d'État, un document administratif n'est communicable que s'il est achevé et ne constitue pas un document préparatoire. On peut admettre que l'étude d'impact est une pièce à part du dossier d'instruction, détachable et isolée des autres documents du dossier et, à ce titre, communicable, même en l'absence d'enquête publique, dès sa transmission par le pétitionnaire au service administratif chargé de l'instruction¹¹¹.

C. CAS DE TRAVAUX OU OUVRAGES DONNANT LIEU À PLUSIEURS AUTORISATIONS

Il est fréquent qu'un aménagement ou un ouvrage donne successivement lieu à plusieurs décisions d'autorisation ou d'approbation (installation classée et permis de construire ou autorisation de défrichement). Si l'étude d'impact (ou la notice d'impact) s'impose au titre de l'une de ces procédures, un exemplaire doit être obligatoirement joint à chacun des dossiers de demande concernant l'opération (art. 8, al. 2 du décret du 12 octobre 1977). Il s'agit là d'une formalité substantielle¹¹².

2. Le contrôle par l'administration

Ni la loi, ni le décret n'organisent un contrôle efficace des études d'impact. La procédure eût été plus satisfaisante si on avait obligé le pétitionnaire à soumettre son étude au contrôle officiel d'un organisme spécialisé.

On laisse, à l'heure actuelle, les diverses administrations libres d'apprécier la valeur des études d'impact qui leur sont soumises par les pétitionnaires. Sans que cela soit juridiquement organisé, il reste possible pour ces services d'instruction de renvoyer l'étude pour complément d'informations ou pour insuffisance.

La seule procédure institutionnalisée est celle de l'article 7 du décret du 12 octobre 1977. Le ministre de l'Environnement joue en effet le rôle d'un organisme supérieur de contrôle en matière d'étude d'impact. Il peut d'abord se saisir de sa propre initiative de toute étude d'impact. Ce droit d'autosaisine ou d'évocation est fondamental. Il ne sera toutefois effectif que s'il dispose d'une équipe

¹¹¹ Confirmé par la CADA, 5^e rapport d'activité, La Documentation française, 1988, p. 60.

¹¹² CAA de Bordeaux, 3 juillet 1996, *Comité de défense de Vingrau*, note R. ROMI, Droit de l'environnement, n° 44, décembre 1996, p. 15 ; TA Montpellier, 4 novembre 1997, Paul BARGNES, req. n° 971381.

pluridisciplinaire importante et capable d'examiner un grand nombre d'études et que s'il est informé lui-même des études réalisées. Or, aucune procédure n'a été instituée à cet effet. Il conviendrait d'imposer à toutes les autorités publiques, nationales ou locales qu'elles transmettent automatiquement les études d'impact pour information au ministère de l'Environnement.

Le ministre de l'Environnement peut également être saisi d'une étude d'impact par toute personne physique ou morale. La rédaction de l'article 7 conduit à penser que le ministre saisi par un tiers n'est pas obligé de donner suite, ce qui est regrettable. Aucune précision n'est donnée sur le moment de cette saisine par les tiers.

Une fois saisi, le ministre donne son avis au ministre chargé de l'approbation ou de l'exécution de l'ouvrage projeté. Il n'a donc qu'un pouvoir consultatif, qui doit, pour être utile, être exercé avant la décision finale. Depuis le décret du 25 févr. 1993, il y a sursis à statuer pendant un délai de 30 jours laissé au ministre pour donner son avis¹¹³. L'avis du ministre est communicable aux tiers¹¹⁴.

On ne sait si à cette occasion le ministre peut exiger du pétitionnaire de refaire son étude d'impact. Juridiquement, rien n'est prévu¹¹⁵. Il ne dispose donc ni d'un pouvoir de veto, ni d'un pouvoir d'amendement du projet.

On doit ajouter cinq hypothèses où l'étude d'impact est obligatoirement soumise à une autorité publique. Il s'agit de l'article 16 du décret du 12 octobre 1977 (art. R. 241-43, c. rur.). Toute étude d'impact réalisée pour des ouvrages dans un parc national ou sa zone périphérique est obligatoirement soumise pour avis au directeur du parc national¹¹⁶. Toute étude ou notice d'impact dans un parc naturel régional est obligatoirement soumise pour avis à l'organisme chargé de la gestion du parc naturel régional (art. 1, décr. 1^{er} sept. 1994, art. R. 244-15, c. rur.)¹¹⁷. En vertu de l'article 18 du décret du 12 octobre 1977 lorsque s'applique la procédure spéciale des travaux mixtes, le ministre de l'Environnement est toujours associé à cette procédure ainsi qu'à l'échelon local le directeur régional de l'environnement. Toute étude d'impact dans les territoires relevant des autorités françaises des zones polaires et sub-antarctiques est soumise pour avis motivé au Comité de l'environnement polaire (art. 3 du décr. 93-740 du 29 mars 1993). Enfin l'étude d'impact d'une installation de stockage de déchets doit être soumise pour avis à la

¹¹³ Auparavant le CE avait jugé que le ministre compétent pouvait statuer sans attendre l'avis du ministre de l'Environnement ; CE, 5 févr. 1982, *Association de défense de la qualité de la vie du Val-de-Loire*, Rec., p. 56 ; concl. Pinault, AJDA, 1982, p. 471, chron. Tiberghien et Lasserre, AJDA, 1982, p. 587 ; RJE, 1983, p. 36.

¹¹⁴ CADA, 12 déc. 1979, FFSPN.

¹¹⁵ V. cependant la demande du ministre de l'Environnement de refaire l'étude d'impact de l'autoroute périphérique de Poitiers (*Le Monde*, 25 juill. 1979).

¹¹⁶ CE 9 déc. 1996, *Association Roya-expansion-nature*, Rec., p. 479.

¹¹⁷ CE, 21 oct. 1992, M. Catois, RJE, 1993.3, p. 453.

commission locale d'information et de surveillance et au conseil municipal de la commune d'implantation (art. 7, loi du 15 juillet 1975, art. L. 541-25, c. env.).

3. Le contrôle par le juge administratif¹¹⁸

Le juge administratif examine la légalité des études d'impact uniquement à l'occasion des recours contre les actes administratifs soumis à étude ou notice d'impact. S'agissant d'une pièce du dossier constituant une formalité substantielle, toute erreur ou illégalité affectant l'étude d'impact constitue un vice de procédure qui entraîne l'annulation de l'acte attaqué. Mais pour apprécier la régularité d'une étude d'impact on peut se placer au niveau de sa présentation formelle ou au niveau de son contenu. Le juge administratif est peu exigeant en ce qui concerne la régularité formelle de l'étude d'impact. Il suffit que l'étude comporte les éléments exigés, peu importe l'ordre de leur présentation¹¹⁹. En ce qui concerne le contenu de l'étude d'impact, le juge exige le respect du principe de proportionnalité et que l'étude soit complète et sérieuse. Tiré du décret de 1977 (art. 2, al. 1) ce principe permet d'apprécier globalement si le contenu de l'étude d'impact est en relation avec l'importance des travaux projetés et leur incidence sur l'environnement. Plus le projet est important, plus il est supposé avoir des incidences néfastes sur l'environnement, plus le juge exercera un contrôle approfondi¹²⁰. Si les travaux entrepris ont une faible répercussion sur l'environnement, l'exigence de qualité de l'étude d'impact sera moindre¹²¹. L'appréciation du sérieux de l'étude d'impact est faite aussi en fonction de l'importance des travaux, de leur nature et de la gravité des effets prévisibles sur l'environnement. L'étude pourra être considérée comme suffisante même si elle omet des éléments ou des renseignements utiles dans la mesure où ces oublis n'ont pas paru déterminants¹²². Ce laxisme est critiquable car il risque d'inciter des pétitionnaires à ne pas procéder à un examen systématique et retire donc au processus son caractère pédagogique. Les tribunaux administratifs sont à cet égard plus exigeants que le Conseil d'État¹²³. N'est pas sérieuse ou est insuffisante une

¹¹⁸ S. HÉBRARD, " Les études d'impact sur l'environnement et le juge administratif ", *RJE*, 1981.2, p. 129 ; " Les études d'impact dans la jurisprudence administrative ", *CJEG*, 1982, p. 421 ; TIRERGHIEU et LASSERRE, " Bilan contentieux ", *AJDA*, chron. 1982, p. 587 ; M. PRIEUR, Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France, *RJE*, 1991.1, p. 23 ; guide pratique de la jurispr. administrative, Cahiers de l'Environnement, n° 7 (1979-1992).

¹¹⁹ CE, 9 juill. 1982, *Ministre de l'Industrie c/ Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension*, *Rec.*, p. 277

¹²⁰ CE, 14 oct. 1988, *Commune de Saint-Vrain*, *CJEG*1989, p. 189, concl. Stirn

¹²¹ CE, 24 oct. 1984, *Comité de défense de Rochefort-en-Terre*, *RJE*, 1984, p.334

¹²² CE, 5 juin 1981, *Association fédérative régionale de protection de la nature*, req. n° 21.346 ; CE, 9 juill. 1982, *ministre de l'Industrie*, *Rec.*, p. 277 ; CAA Nancy, 4 nov. 1993, *SA Union fr. des pétroles*, *Rec.*, p. 477 ; CE 6 janvier 1999, *Sepronas*, DE n° 68-1999, p. 7.

¹²³ TA Montpellier, 19 mai 1981, *Association des pêcheurs et conchyliculteurs du quartier de Port-Vendres*, *RJE*, 1981.4, p. 326 ; TA Rouen, 26 juin 1981, *Renaudeau d'Arc*, *Rec.*, p. 534 ; TA Poitiers, 21 oct. 1981, *Caillaud*, *Rec.*, p. 828 ; TA Caen, 12 janv. 1982, *Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension*, concl. Mindu, *RJE*, 1982.3, p. 313 ; TA Limoges, 1^{er} févr. 1983, *FLEPNA*, note S. Doumbé-Bille, " Les décisions implicites d'occupation et les études d'impact ", *RJE*, 1984, n° 2, p. 150 ; TA Nantes, 15 oct. 1992, *Assoc. de déf. du cadre de vie Marsien*,

étude comportant des contradictions ou des incertitudes¹²⁴; ou comportant des erreurs ou des lacunes¹²⁵.

Le Conseil d'État a annulé pour la première fois en 1983 un acte administratif pour insuffisance d'étude d'impact relative à un permis de construire un centre commercial en milieu urbain contrairement au jugement du tribunal administratif¹²⁶. D'autres annulations pour insuffisance de l'étude d'impact ont concerné des carrières¹²⁷ (.) ; la construction de logements¹²⁸ ; l'ouverture d'une mine d'uranium¹²⁹ (.) ; un dépôt de déchets radioactifs¹³⁰ (.) ; le tunnel du Somport¹³¹ ; un projet d'aménagement hydraulique¹³² (.) ; une ZAC¹³³.

D. Les effets de l'étude d'impact

1. Les effets administratifs

L'objectif est d'aboutir à une décision mieux réfléchie compte tenu des contraintes de l'environnement.

L'auteur du projet est mis en face de ses responsabilités, il va choisir de mener à bien son projet ou d'y renoncer et l'administration en dernier ressort va pouvoir mieux apprécier si elle peut ou non autoriser les travaux.

Il n'existe aucun effet juridique immédiat. L'étude d'impact n'est qu'un élément d'une procédure et ne constitue pas un acte administratif spécial. En réalité, on devrait parler d'effets de l'étude d'impact sur les mentalités plutôt que d'effets administratifs.

concl. P. Thomas, *RJE*, 1993.1, p. 101 ; TA Rennes, 18 mars 1993, *Assoc. eau et rivières de Bretagne*, n° 881988.

¹²⁴ CE, 4 mai 1988, *Sauveur Cardoso*, *Quot. jur.*, 31 déc. 1988, note R. Romi

¹²⁵ TA Bordeaux, 22 oct. 1987, *Assoc. pour la défense de Génissac*, *RJE*, 1988, p. 163, note S. Charbonneau

¹²⁶ CE, 10 juin 1983, *André Decroix*, *Rec.*, p. 255.

¹²⁷ CE, 9 déc 1988, *Entreprise de dragage et de travaux publics*, *RJE*, 1989, p. 187, *Rec.*, p. 434 ; TA Amiens 20 nov. 1992, *Assoc. Aisne environnement*, note Danna et Valette, *RJE* 1993.4, p. 577

¹²⁸ (CE, 13 avr. 1988 *OPHLM du Var*, *Rec.*, p. 909

¹²⁹ CE, 7 mars 1986, *Ministre de l'industrie c/ FLEPNA* *Rec.*, p. 66, *RJE*, 1986, p. 281, concl. Jeanneney, note S. Doumbé-Bille

¹³⁰ CAA Lyon, 21 janv. 1992, *COGEMA*, *Rec.*, p. 497 et *RJE*, 1992.2, p. 254

¹³¹ TA Pau, 2 déc. 1992, *FNE*, note H.-L. Lambert, *RJE*, 1993.1, p. 91

¹³² TA Strasbourg 2 juin 1992, *RJE*, 1992.2, p. 369

¹³³ CAA de Paris, 16 avril 1998, *Société Sovetra*, DE, n° 63-1998, p.14.

2. Les effets juridictionnels

La loi sur la protection de la nature a prévu en son article 2 (art. L. 122-2, c. env., modifié par l'art.12-1 de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000) une procédure contentieuse exceptionnelle de suspension automatique sans exiger l'urgence. Si à l'occasion d'un recours déposé devant le juge administratif des référés contre une autorisation ou une approbation d'un projet devant comporter une étude d'impact, la suspension de la décision est demandée, le juge administratif devra faire droit à cette demande de suspension en cas d'absence d'étude d'impact¹³⁴.

Le Parlement a voulu instituer une sorte de sanction à l'absence d'étude d'impact au cas où elle est obligatoire. On a pu se demander de quels pouvoirs le juge administratif allait disposer à la suite de cette réforme. L'absence d'étude d'impact peut-elle être interprétée comme pouvant couvrir des cas où *l'étude est réalisée mais de façon incomplète* ? Le Conseil d'État a admis qu'un document dénommé " étude d'impact " mais qui ne comportait, même de façon sommaire, aucune des indications minimum exigées, ne pouvait être regardé comme constituant une étude d'impact, ce qui justifiait la suspension automatique de la décision¹³⁵.

Divers recours ont été intentés en s'appuyant sur le dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976. Ainsi plusieurs jugements de tribunaux administratifs ont accordé la suspension automatique en l'absence matérielle d'étude d'impact¹³⁶. Le Conseil d'État a également fait application de la suspension automatique¹³⁷. La procédure de suspension automatique n'empêche nullement le juge d'accorder le sursis dans les conditions habituelles non pas cette fois en cas d'absence formelle mais en cas d'insuffisance du contenu de l'étude¹³⁸. (L'art. L.554-11 du code de justice administrative a, en vertu de la loi 2000-914 du 30 juin 2000 sur le référé devant les juridictions administratives, restreint l'application de la suspension automatique aux seuls projets entrepris par une collectivité publique). Le nouveau régime applicable aux demandes de suspension fondées sur l'absence d'étude d'impact, suit selon la jurisprudence, le régime de droit commun des demandes de

¹³⁴ Un rectificatif est paru au JO du 28 nov. 1976, il faut lire au dernier al. de l'art. 2 la référence " d'un projet visé " à l'al. 2 (et non à l'al. 1^{er}) ; R. BABADJI, Le sursis à exécution pour absence d'étude d'impact *RJE*, 1992.3, p. 313 ; la demande de sursis peut être soulevée pour la première fois en appel (CE, 29 janv. 1993, *Giordano*, Gaz. Pal., 1993.2, p. 305).

¹³⁵ CE, 29 juill. 1983, *Commune de Roquevaire*, p. 353). L'Assemblée nationale a tenté en vain de rendre applicable le sursis automatique également en cas d'insuffisance de l'étude d'impact (Jo débats, AN, 6 avril 2000, p. 3163)

¹³⁶ TA Bordeaux, 21 juill. 1978, *Commune d'Arsac* ; TA Marseille, 4 août 1978, *Sieur Jacquier*

¹³⁷ CE, 16 avr. 1982, *Ministre de l'Industrie c/ Commune d'Aubagne*, *Rec.*, p. 684 et 715 ; *AJDA*, 1982, p. 600

¹³⁸ TA Dijon, 8 oct. 1979, *Ville de Gevrey-Chambertin* ; *RJE* 1981.2, p. 191, note Gassman ; CAA Nantes, 28 mars 1996, *Association Manche Nature*, *RJE*, 1996-3, p. 321.

suspension, en particulier la procédure expéditive de l'art. L.522-3 du code de justice administrative et ne permet que le seul recours en cassation¹³⁹.

3. Les responsabilités encourues à la suite d'une étude d'impact

On a déjà examiné la valeur des engagements du pétitionnaire contenus dans le texte de l'étude. Qu'en est-il des diverses responsabilités possibles une fois que l'ouvrage a été construit sur la base d'une étude d'impact.

a. RESPONSABILITÉ DU PÉTITIONNAIRE PRIVÉ

- Vis-à-vis des tiers : si un dommage survient ultérieurement du fait de l'ouvrage et ayant des conséquences écologiques non prévues dans l'étude d'impact, le maître de l'ouvrage engage sa responsabilité civile dans les conditions habituelles du droit commun, quel que soit en réalité le contenu même de l'étude d'impact. Les prévisions de l'étude d'impact n'exonèrent en aucun cas le pétitionnaire de sa responsabilité future. Le principe même d'une responsabilité civile pour atteinte à l'environnement doit être considéré comme renforcé par le principe énoncé à l'article L. 110-2, c. env. selon lequel " il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement ".

- Vis-à-vis de l'administration : le problème est ici celui d'une étude d'impact volontairement erronée et qui aurait induit en erreur l'autorité administrative. Celle-ci pourrait engager la responsabilité civile du pétitionnaire mais il serait très difficile de prouver un véritable préjudice subi par l'administration. On doit plutôt envisager une responsabilité pénale. La loi sur les études d'impact ne prévoit aucune incrimination spéciale du fait d'étude d'impact sciemment inexacte. Cette lacune est regrettable d'autant plus que dans d'autres lois sur l'environnement de telles dispositions spéciales ont été prévues. Ainsi l'article 10 de la loi du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques punit d'une amende de 500 000 F (75 000) ou d'un emprisonnement de deux ans celui qui aura fourni à l'administration des renseignements inexacts ou aura dissimulé des renseignements (art. L. 521-11-II, c. env.). De même, l'article 24 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux punit ceux qui auront fourni des informations inexacts (art. L. 541-46-I, c. env.). Pour les études d'impact falsifiées ou inexacts, l'administration pourra cependant faire application de l'article 441-2 du nouveau code pénal qui punit les faux commis dans les documents administratifs.

b. RESPONSABILITÉ DU RÉDACTEUR DE L'ÉTUDE D'IMPACT

¹³⁹ CE, 14 mars 2001, commune de Goutrens, req. n° 230134

Lorsque le pétitionnaire fait appel à des tiers pour rédiger en partie ou en totalité l'étude d'impact, ce tiers (bureau d'études, associations, université, CNRS) ne peut être responsable du contenu de l'étude que vis-à-vis du seul pétitionnaire comme pour tout contrat de recherche. L'administration ou les particuliers ne pourraient donc se retourner contre le rédacteur de l'étude d'impact car celle-ci est présentée par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage sous sa seule responsabilité.

C. RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION

Dans les conditions du droit commun de la responsabilité administrative, l'État peut voir engager sa responsabilité pour faute dans l'exercice de son contrôle technique si l'autorisation accordée à un pétitionnaire est annulée du fait du contenu irrégulier de l'étude d'impact¹⁴⁰. Encore faut-il un préjudice direct subi par la victime qui peut être soit le pétitionnaire lui-même (sous réserve de l'application de la cause exonératoire due à la faute de la victime qui a induit en erreur l'administration dans l'étude d'impact) soit un tiers. Il faut préciser toutefois que dans la mesure où l'annulation d'une autorisation est fondée sur un vice affectant l'étude d'impact, il s'agit d'une annulation pour vice de procédure, or une partie de la doctrine et certains arrêts refusent d'accorder une réparation lorsque l'illégalité est fondée sur des vices de forme ou de procédure.

E. Perspectives

Le bilan quantitatif des études d'impact est impressionnant. Pour la première année d'application de la loi (1978), il y a eu 4 128 études d'impact réalisées concernant pour les 2/3 des projets privés et pour 1/3 des projets publics. Ce sont en quantité décroissante des études d'installations classées, de défrichements, de lotissements, de remembrements, de permis de construire, de route, de ZAC, de carrières, de décharges, de stations d'épuration, de camping, d'autoroutes, de lignes électriques, etc. Depuis il y en a chaque année entre 5 et 6 000. Quel que soit le jugement porté sur la valeur qualitative de ces études, la procédure est désormais bien intégrée au processus de décision. Une évolution consiste à prévoir un suivi scientifique du projet une fois réalisé, pour vérifier a posteriori la pertinence de l'étude d'impact et permettre une adaptation des mesures correctrices à prendre. Ce suivi n'est imposé ni par le droit français, ni par la directive communautaire, pourtant la convention d'Espoo envisage en son art. 7 "les analyses a posteriori". La circulaire du 27 septembre 1993 prévoit toutefois le suivi du fonctionnement de l'ouvrage lorsque cela s'avère nécessaire (para 2.1.3, BOMETT du 10 novembre 1993) et l'art. 18, al. 2 du décret du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées permet d'imposer une mise à jour de l'étude d'impact. Dans la pratique,

¹⁴⁰ CE, 31 mars 1989, *Mme Coutras*, *Rec.*, p. 103 ; *RJE*, 1989, p. 455 ; Chr. LAMARQUE, *RDI* 1992.421 ; TA Grenoble, 8 juin 1984, *Michallon*, *RJE*, 1984, p. 240.

quelques hypothèses de suivi formellement prévu peuvent être mentionnées¹⁴¹. Sa généralisation dans tous les pays, dans les organisations internationales et dans les traités internationaux en est la preuve¹⁴². Ainsi une convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été signée à Espoo le 25 février 1991. Signée par l'Union européenne, elle est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

Dès 1980, une proposition de directive sur l'instauration d'une étude d'impact communautaire a été élaborée¹⁴³. Elle ne sera adoptée après de longues et difficiles négociations qu'en 1985 (directive n° 85-337 du 27 juin 1985, *JOCE*, n° L. 175 du 5 juill.) et modifiée par la directive 97-4 du 3 mars 1997 applicable le 14 mars 1999. Une extension du droit communautaire des études d'impact aux plans et programmes a fait l'objet d'une directive du 27 juin 2001 (2001-42, *JOCE* n° L. 197, 21 juillet).. Très proche du système français, l'étude d'impact européenne est néanmoins beaucoup plus restreinte dans son champ d'application. Ne sont soumis obligatoirement à étude d'impact (appelée ici "évaluation des incidences sur l'environnement") que les projets d'ouvrages ou de travaux figurant à l'annexe 1 (au nombre de 21, tels que raffineries de pétrole brut, centrales thermiques d'au moins 300 MW, constructions d'autoroutes, de voies rapides, d'aéroports, de chemin de fer, installations chimiques et installations d'élimination de déchets dangereux, installations d'élevage intensifs). Les États soumettent à étude d'impact selon des critères ou seuils fixés à l'annexe III les projets figurant à l'annexe 2 de la directive. Des informations sur le projet, énumérées à l'annexe IV, doivent être communiquées au public avec un résumé non technique de l'étude d'impact et transmises aux États voisins si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre (art. 7 de la directive). Le régime français des études d'impact a dû s'adapter à la directive par le décret du 25 févr. 1993, soit avec cinq ans de retard puis par le décret 2000-258 du 20 mars 2000.

Le problème de la non-transposition par la France de certains éléments de la directive a plusieurs fois été soulevé sans succès devant la juridiction administrative¹⁴⁴, il a été au cœur de la décision sur le tunnel du Somport¹⁴⁵.

¹⁴¹ V. décret 9 avril 1998, cahier des charges instituant une concession de granulats marins art. 6 (*JO*, 18 avril) ; décret du 18 mai 1989 (J.O. 20 mai) à propos du barrage de SINAMARY en Guyane

¹⁴² M. PRIEUR, *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable*, étude juridique, FAO, étude législative, n° 53 (1994).

¹⁴³ J.-F. CHAMBAULT, " Les études d'impact et la communauté européenne ", *RJE*, 1985.4, p. 401.

¹⁴⁴ CE 3 déc. 1990, *Ville d'Amiens*, *Rec.*, p. 345 ; CE 29 juill. 1994, Blum, req. n° 145.276, *Et foncières*, n° 65, déc. 1994, p. 47 ; CE 7 mars 1994, *Association pour le tracé ouest du contournement routier de Carling*, *Rec.*, p. 114.

¹⁴⁵ TA Pau, 2 déc. 1992, *FNE*, *RJE*, 1993-1, p. 91, note M.-L. LAMBERT ; concl. Rey, note Hostiou, *RFDA*, 1993.2, p. 277.

§ 4. Les études d'impact des lois et décrets

Dans le but d'améliorer l'information des députés sur les lois discutées à l'Assemblée nationale et susceptibles d'avoir un impact sur la nature, il a été décidé par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, que le rapport accompagnant de telles lois comporterait en annexe un bilan écologique. Ce bilan fait état d'éléments d'information sur les incidences de ces législations sur l'environnement, les ressources naturelles et les consommations d'énergie¹⁴⁶. Malheureusement cette disposition est rarement appliquée¹⁴⁷. À titre expérimental, une étude d'impact accompagne les projets de loi et de décret en Conseil d'État à compter du 1^{er} janvier 1996 (circ. 21 nov. 1995, *JO* 1^{er} déc.) y compris les projets de loi de ratification de traités sur l'environnement. Elle doit étudier divers impacts dont l'impact sur l'environnement. Le dispositif a été pérennisé par une circulaire du 26 janvier 1998 (*JO*, 6 février)¹⁴⁸. La technique de l'étude d'impact est aussi prévue dans le domaine de l'aménagement du territoire (étude d'impact sur la réorganisation et la suppression d'un service public, art.2 9 de la loi du 4 février 1995, non mis en œuvre faute de décret d'application) et dans le domaine du commerce et de l'artisanat (loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et art. 11 du décret 96-1018 du 25 novembre 1996 relatif à l'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail). Dans ce dernier cas, l'étude d'impact doit comporter une analyse précise du projet en termes de commerce, d'environnement, d'aménagement du territoire et d'emplois¹⁴⁹.

SECTION 2. L'AUTORISATION PRÉALABLE

La meilleure prévention passe par l'exigence d'une autorisation préalable pour l'exercice de toute activité polluante ou risquant de porter atteinte à l'environnement. À cette occasion, l'administration et le public doivent pouvoir conduire l'auteur du projet à intégrer le souci de l'environnement.

C'est le système classique des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. Une généralisation de la procédure d'autorisation pour de multiples activités renforce l'action préventive. On le constate avec les autorisations nouvelles instituées en 1992 en matière de déchets, d'eau, de bruit. L'action préventive est aussi assurée par le recours à la procédure d'homologation préalable à la mise sur le marché de produits et substances

¹⁴⁶ Art. 86 du règlement de l'AN, *déb. JO*, AN, 15 juin 1990, décision CC, n° 90-276 DC du 5 juill. 1990 (*JO*, 7 juill.).

¹⁴⁷ V. M. PRIEUR, " Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société ", *RJE*, 1992.1, p. 26.

¹⁴⁸ S. BRACONNIER, La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique, *RDP*, 1998-3, p. 818.

¹⁴⁹ G. MONÉDIAIRE, *Les études d'impact de l'urbanisme commercial*, Études foncières, n° 63, juin 1994.

chimiques dangereux ou à la procédure d'agrément pour les organismes génétiquement modifiés.

Ces mécanismes préalables sont accompagnés de prescriptions techniques visant à supprimer ou limiter les inconvénients du projet sur l'environnement. La loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, s'inspirant de la directive communautaire sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution et le permis unique¹⁵⁰, a introduit parmi les principes généraux du droit de l'environnement au titre de l'action préventive la référence à "l'utilisation des meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable" (art. L. 110-1-II-2°, c. env.). Ce n'est que la généralisation d'une règle applicable aux installations classées (art. 17 du décret du 21 septembre 1977).

SECTION 3. LA LUTTE À LA SOURCE

La gestion écologiquement rationnelle prônée par le PNUE exige, au lieu de réduire les rejets et les émissions de polluants, de s'attaquer à la source de la pollution en imposant une conception et une fabrication des machines et des produits qui n'engendrent pas ou très peu de nuisances lorsqu'on les fait fonctionner ou lorsqu'on les consomme. Pour réduire les déchets, il faut ne pas fabriquer de produits non recyclables. Pour lutter contre la pollution atmosphérique des véhicules, il faut imposer aux constructeurs de fabriquer des véhicules non polluants. Dans son principe 8, la déclaration de Rio prône la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables. En s'inspirant mot pour mot du principe communautaire de l'art. 174-2 du traité d'Amsterdam, la loi du 2 février 1995 énonce le principe "de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement" (art. L. 110-1-II-2°, c. env.). Cette exigence est toute relative puisqu'elle admet des exceptions qui seront en fait justifiées par des raisons économiques et non pas écologiques.

SECTION 4. ÉCO-AUDITS, MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL ET BILAN ENVIRONNEMENTAL¹⁵¹

Les entreprises soucieuses de leur contribution au développement durable recourent de plus en plus sur une base volontaire à un outil de gestion consistant en

¹⁵⁰ Directive dite *IPPC*, n° 96-61 du 24 sept. 1996 (*JOCE* n° L. 257, 10 oct. 1996) ; *REDE*, 1997-1, p. 109 ; D. DEHARBE, Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs, *RJE*, 1998, 2, p. 171.

¹⁵¹ C. LEPAGE JESSUA, *Audit d'environnement*, Dunod 1992, "Audits d'environnement perspectives", *J.-Cl. Environnement* ; fasc. 194 ; F. OST, *L'auto-organisation écologique des entreprises, un jeu sans conflits et sans règles*, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1992-28, p. 147.

une évaluation systématique et périodique des installations et des équipements pour vérifier leur efficacité en matière environnementale et conduire à des améliorations. Dès la préparation du plan national pour l'environnement par B. Lalonde et L. Chabason, quarante des plus grandes entreprises françaises ont été invitées à élaborer des plans environnement ou plans verts contenant un bilan écologique et des projets de réduction des pollutions et d'économies des ressources naturelles. Le règlement CEE, n° 1836-93 du 29 juin 1993 dit règlement éco-audit ou EMAS, introduit un système facultatif d'audit d'environnement¹⁵² qui constitue une forte incitation à améliorer la gestion des entreprises. Il a été remplacé par le règlement CE n° 761-2001 du 19 mars 2001. De grandes entreprises françaises publiques et privées regroupées dans l'association "Entreprises pour l'environnement" ont adopté les principes de gestion industrielle de l'environnement établis dans la Charte pour le développement durable approuvée en avril 1991 par la chambre de commerce internationale¹⁵³. Certaines de ces entreprises participent au test de l'application du règlement de 1993 organisé par le ministère de l'Environnement. Un premier test a concerné en 1993-1994 quatorze sites industriels appartenant à onze grandes entreprises et une seconde expérimentation visait trente-quatre autres sites en portant sur toutes les branches d'activités¹⁵⁴. En vigueur depuis le 10 avril 1995, le règlement prévoit que les entreprises volontaires réalisent des audits environnementaux internes confiés soit à des auditeurs de l'entreprise, soit à des organismes extérieurs. Des vérificateurs environnementaux indépendants font l'objet d'un agrément par l'État et sont chargés de vérifier si l'entreprise a adopté une politique environnementale répondant aux exigences du règlement et de son annexe 1 et si l'audit est correct¹⁵⁵. Le vérificateur agréé valide une "déclaration environnementale" établie par l'entreprise qui atteste la prise en compte de l'environnement. Son contenu est précisé à l'art. 5-3 du règlement. Cette déclaration est destinée au public.

Parallèlement les entreprises peuvent décider de se soumettre à la certification ISO (International Standard Organisation) 14001 qui introduit les normes de management environnemental depuis septembre 1996¹⁵⁶ à l'échelle internationale. Il s'agit d'un système visant l'amélioration des performances sans fixer de niveau et après une certification par un tiers¹⁵⁷.

¹⁵² N. de SADELEER et A. GONERIES, "Le règlement CEE du 29 juin 1993", *Aménagement-Environnement*, 1994, n° 2, p. 91.

¹⁵³ V. texte dans REDE, 1997-1, p. 289.

¹⁵⁴ N. LINQUIER, "Le règlement européen à l'épreuve du terrain", *L'observateur de l'environnement*; janvier 1995, p. 27. En 1999 seulement 33 entreprises françaises étaient certifiées EMAS sur 2 503 dont 1 833 en Allemagne; en 2001 la France ne comptait que 35 entreprises certifiées EMAS sur 3749 enregistrées dont 2607 en Allemagne.

¹⁵⁵ Liste des vérificateurs agréés, *JOCE*, n° C-223, 31 juillet 1996; ex. de sites français enregistrés au titre de l'éco-audit: décision du 2 sept. 1996 (*JO* 13 oct.) et décision du 14 avril 1997 (*JO* 30 avril).

¹⁵⁶ 1065 entreprises étaient certifiées ISO 14001 en 2001 sur 12 257 certificats ISO 14001 dans l'Union européenne.

¹⁵⁷ P. POUPET et S. MATHIEU, *L'ISO 14001 et les moyens de management de l'environnement*, Droit de l'environnement, n° 41, 1996, p. 10.; 918 entreprises françaises sont certifiées ISO 14001 au 31 oct. 2001, v. la liste des organismes certificateusep quest. Ecrite, Ass. Nat. 24 dé »cembre 2001, p. 7411

L'éco-audit communautaire et ISO 14001 ont une grande similitude sur le fond et ont vocation à se rapprocher à l'avenir, mais ne sont pas réalisés dans le même esprit et se différencient dans la procédure. En aucun cas, ces outils de développement durable n'ont vocation à se substituer aux contraintes juridiques du droit des installations classées. Il s'agit d'instruments complémentaires qui devraient faciliter le bon respect du droit de l'environnement puisque le règlement éco-audit (art. 2.a) et la norme ISO 14001 (para 4.1.) imposent tous deux à l'entreprise de respecter les prescriptions réglementaires relatives à l'environnement¹⁵⁸.

Le ministère de l'Environnement s'efforce de sensibiliser les entreprises à ces démarches volontaires (circulaire du 28 février 1997). Une initiative originale du Conseil régional de Bretagne consiste à mettre à la disposition des PME des animateurs écologistes pour inciter les entreprises à mieux intégrer l'environnement dans leur production et leur stratégie (*Le Monde*, 8 août 1997). La loi de finances rectificative pour 2002 institue une incitation fiscale à souscrire à l'audit EMAS ou à être certifié ISO 14001 en imposant aux installations de stockage ainsi plus soucieuses de l'environnement un taux plus favorable de la TGAP (7,5 € par tonne au lieu de 9, 15)¹⁵⁹. Un comité de suivi de l'application du règlement EMAS a été mis en place par l'arrêté du 20 juin 2002 (JO , 30 juillet).

À côté des évaluations et bilans facultatifs, les entreprises sont de plus en plus soumises à des obligations générales ou spécifiques de procéder à des bilans environnementaux. Depuis le décret 2002-258 du 20 mars 2000 intégré à l'art. 17-2 du décret du 21 sept. 1977, les installations classées soumises à autorisation sont obligées de présenter un bilan de fonctionnement de l'installation dans les conditions fixées par arrêté du 17 juillet 2000. Un arrêté du 24 décembre 2002 impose une déclaration annuelle des émissions polluantes dans l'eau et l'air. La loi 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, impose aux sociétés cotées en bourse un rapport annuel sur la prise en compte des conséquences environnementales de leurs activités à compter du 1^{er} janvier 2002 (art. L. 225-102-1 code de commerce et décret 2002-221 du 20 février 2002)¹⁶⁰. L'arrêté du 30 avril 2002 (JO, 5 mai) précise les informations relatives aux rejets qui doivent figurer dans le rapport : gaz à effet de serre, émissions de métaux toxiques, de substances radioactives etc.. L'art. 23 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, ajoute, pour celles qui exploitent au moins une installation à risques Seveso figurant sur la liste prévue au IV de l'art. L. 515-8 c. env (seuil haut), l'obligation d'informer et de préciser leur politique de prévention des risques et leur capacité de couvrir leur responsabilité civile (art. L.225-102-2 code de commerce). Enfin en cas de redressement judiciaire

¹⁵⁸ Y. RAZAFINDRATANDRA, *Pour l'adhésion volontaire à un système de management environnemental*, Droit de l'environnement, n° 41-1996, p. 19 ; F. HAUMONT, *Le management environnemental, Aménagement, environnement*, KLUWER, n° spécial, 1999, p. 79.

¹⁵⁹ Loi 2002-1576 du 30 déc. 2002, art. 27.

¹⁶⁰ CH.-H Pardieu et P. Savin, *L'évolution réglementaire de l'information des actionnaires dans le domaine de l'environnement et son impact sur le gouvernement d'entreprise*, BDEO, n° 4, 2001, p. 2.

d'une installation classée, le bilan économique et social est complété par un bilan environnemental que l'administrateur fait réaliser (art. 24 de la loi du 30 juillet 2003 devenu art. L. 621-54, 3^oal. code de commerce).

CHAPITRE 4. LE PRINCIPE D'INFORMATION

Pour que chacun puisse effectivement veiller à la sauvegarde de l'environnement (art. L. 110-2, c. env.), il est indispensable qu'il dispose d'informations concernant à la fois l'état de l'environnement et les projets qui risquent d'y porter atteinte. Ces informations pourront être soit spontanément données par les autorités publiques, soit sollicitées au titre de la communication des documents administratifs. L'information fournie, quelle qu'en soit son origine, permettra alors une participation en connaissance de cause.

Le principe 10 de la Déclaration de Rio 1992 est particulièrement explicite. Il proclame le droit à l'information et il préconise la participation de tous les citoyens concernés comme la meilleure façon de traiter les questions d'environnement.

Ces principes sont désormais consacrés juridiquement à l'échelle internationale grâce à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁶¹ et du fait de la jurisprudence Oneryildiz de la CEDH¹⁶².

SECTION 1. SOURCES EUROPÉENNES

Le droit à l'information est lié aux libertés publiques déjà reconnues tant au plan international qu'au plan national. Il se rattache à la liberté d'échanger des opinions et à la liberté d'expression. Si le droit à l'information n'est pas encore formellement inscrit dans les principes constitutionnels relatifs aux droits de l'homme, il n'en fait pas moins partie du droit positif français puisqu'il figure expressément à l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme : " Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend [...] la liberté de recevoir ou de communiquer des informations. " ¹⁶³.

Dans une recommandation (77) 31 du 28 septembre 1977¹⁶⁴ sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration, les citoyens ont un droit d'accès aux éléments d'information avant l'intervention d'un acte administratif. De façon plus développée, la recommandation (81) 19 du Comité des ministres du Conseil de

¹⁶¹ V. RJE-1999, n° spécial, La convention d'Aarhus.

¹⁶² CEDH, Oneryildiz c/ Turquie, obs. JP Marguénaud, REDE 2003, n° 1, p. 67. et CEDH, Grande Chambre, arrêt 30 novembre 2004, Oneryildiz c/ Turquie.

¹⁶³ S. MALJEAN-DUBOIS, La convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement, *RGDIP*, 1998-4, p. 995.

¹⁶⁴ M. MORISOT, *La résolution (77) 31 du Conseil de l'Europe*, Études et documents du Conseil d'État, 1978-79, p. 43.

l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques¹⁶⁵ affirme le droit pour toute personne d'obtenir, à sa demande, des renseignements détenus par les autorités publiques en considérant que l'information du public est un élément indispensable d'une société démocratique et est susceptible de renforcer la confiance du public en l'administration. Cette exigence d'information est bien entendu recommandée spécialement en matière d'environnement.

Un événement important¹⁶⁶ pour améliorer la démocratisation des politiques d'environnement a été l'adoption de la directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (n° 90-313, *JOCE*, n° 158 du 23 juin 1990). Son entrée en vigueur a eu lieu le 31 décembre 1992. Elle sera remplacée le 14 février 2005 par la directive du 28 janvier 2003 (n° 2003-4, *JOCE*, n° L 41 du 14 février 2003). L'information relative à l'environnement est accessible à toute personne physique ou morale sans qu'il soit nécessaire de faire valoir un intérêt. Le refus de communiquer doit être motivé et donné au plus tard dans le moi. Il est susceptible de recours. Les refus de communiquer doivent être justifiés par la protection de secrets énumérés à l'art. 4 de la directive. On peut regretter que le droit à l'information ne permette pas la communication de documents inachevés, notamment en ce qui concerne les projets ou plans d'aménagement ou de travaux qui sont toujours trop tardivement communiqués au public.

SECTION 2. SOURCES NATIONALES

Dans une perspective démocratique, le droit de l'environnement implique la participation de tous les intéressés, donc leur information préalable. Aussi les pouvoirs publics ont-ils depuis 1976 favorisé spécialement les associations de défense de l'environnement en essayant de leur fournir de l'information sur les grands problèmes d'environnement.

Dès la création du ministère de l'Environnement, il est prévu que celui-ci “ informe l'opinion afin d'associer la population à l'action gouvernementale ” (art. 3, al. 3, décr. 71-94, 2 févr. 1971). Plus tard le ministre de l'Environnement est “ chargé de favoriser les actions d'information des citoyens en matière d'environnement ” (art. 1, al. 2, décr. 81-648, 5 juin 1981 et art. 1, al. 6, décr. 43-787 du 8 avril 1993).

Le droit français est cependant parti de très loin car la règle existante était celle du secret et du refus d'informer¹⁶⁷. Les seules exceptions à la règle du secret

¹⁶⁵ Recommandation du 25 nov. 1981.

¹⁶⁶ M. PALLEMAERTS, éd., *Le droit à l'information en matière d'environnement*, Story Scientia, Bruxelles, 1991 ; M. PRIEUR, dir., *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne*, PULIM, 1997, 361 p.

¹⁶⁷ G. MORANGE, “ Le secret en droit public français ”, *DS*, 1978, Chron., p. 1.

étant prévues expressément par des textes (par ex., depuis 1884, droit de demander copie des procès-verbaux des conseils municipaux ou depuis 1905 droit pour les fonctionnaires d'obtenir communication de leur dossier en cas de menace de sanction) ou admises par la jurisprudence qui donne au juge les plus larges moyens permettant d'exiger de l'administration la communication de toutes les pièces nécessaires à l'instruction.

Divers partis politiques proposèrent d'élargir les droits et libertés fondamentales en donnant une valeur constitutionnelle au principe de l'accès aux documents administratifs¹⁶⁸. Finalement le droit à l'information ne fut reconnu qu'au niveau législatif dans une série de dispositions votées par le parlement depuis 1978. sa consécration constitutionnelle n'est intervenue qu'en 2005.

Le droit à l'information va se concrétiser dans la reconnaissance législative du droit de savoir, salué comme une nouvelle catégorie de droit de l'homme après les droits politiques, sociaux et économiques. Ce fut d'abord avec la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la reconnaissance par l'article 3 du droit de toute personne de connaître et de contester les informations et raisonnements utilisés dans les traitements automatisés. Puis à la suite de la pression du public et spécialement des associations de défense de l'environnement réclamant depuis longtemps le droit d'obtenir communication des documents administratifs, un changement radical de conception va aboutir à la loi du 17 juillet 1978 (mod. par la loi du 11 juill. 1979) sur la liberté d'accès aux documents administratifs. Désormais, le droit à l'information est la règle, le refus d'informer et de communiquer, l'exception¹⁶⁹. Au niveau local, la loi du 6 février 1992 érige en principe essentiel de la démocratie locale le droit des habitants de la commune à être informés et à être consultés.

Dans le domaine des transports, qui est loin d'être étranger à l'environnement, la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs proclame en son art. 2, 4^e al., le droit des usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation. Par la suite le législateur va expressément consacrer le droit à l'information dans des domaines particulièrement délicats : les produits chimiques, les risques naturels et technologiques, les déchets et les organismes génétiquement modifiés.

La loi du 21 oct. 1982 modifiant la loi du 17 juill. 1977 sur le contrôle des produits chimiques impose, à l'occasion de la mise sur le marché de substances chimiques, l'obligation de fournir des informations sur les effets vis-à-vis de l'homme

¹⁶⁸ Art. 28 de la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés et les droits de l'homme, rapport Foyer et Bignon, AN, n° 3455, 21 déc. 1977.

¹⁶⁹ D. LINOTTE, Chron. générale des réformes administratives, *RDP*, 1978, p. 1417 ; J. LEMASURIER, " Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé ", *RDP*, 1980, p. 1239 ; LASSERRE, *La commission d'accès aux documents administratifs*, Étude et documents du Conseil d'État, 1981, p. 49 ; R. LETTERON, *Droit à l'information*, J.-Cl. environnement.

et de l'environnement (art. L. 521-5-I, c. env.). L'art. 15 du décret 85-217 du 13 févr. 1985 prévoit la publication d'une fiche de renseignements au *Journal officiel*. L'article 21 de la loi 87-565 du 22 juill. 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, proclame : les citoyens ont un droit à l'information sur les risques technologiques et naturels prévisibles auxquels ils sont soumis (art. L. 125 -2, c. env., complété par l'art. 2 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 et décret d'application 90-918 du 11 oct. 1990). L'art. 3-1 de la loi du 15 juill. 1975, introduit par la loi 88-1261 du 30 déc. 1988 relative aux déchets, déclare : toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables des déchets pour la santé de l'homme et l'environnement (art. L. 124-1, c. env.).

De façon redondante, la loi 92-646 du 13 juill. 1992 réaffirme ce droit au 4^e de l'art. 1 de la loi du 15 juill. 1975 et surtout l'explicite en énonçant en quoi il consiste (communication de documents par l'exploitant, création de commissions locales d'information et de surveillance, établissement de documents d'évaluation des mesures prises pour éliminer les déchets, art. 3-1 de la loi du 15 juill. 1975 et décret 93-1410 du 29 déc. 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets).

L'art. 13-III de la loi sur l'eau du 3 janv. 1992 déclare communicable aux tiers les données sur la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine et notamment les résultats des analyses réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire et les analyses réalisées chez les particuliers (art. L. 1321-9, c. santé publique, décret 94-841 du 26 sept. 1994 relatif aux conditions d'information sur la qualité de l'eau).

L'art. 12 de la loi 92-654 du 13 juill. 1992 sur les organismes génétiquement modifiés proclame : " Toute personne a le droit d'être informée sur les effets que la dissémination volontaire peut avoir pour la santé publique ou l'environnement. "(art. L. 124-3, c. env.).

L'art. 4 de la loi 96.1236 du 30 déc. 1996 sur l'air organise l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement (art. L. 124-4 et 221-6, c. env.).

Allant au-delà de ces reconnaissances sectorielles la loi du 2 févr. 1995 a enfin énoncé un principe général en matière d'environnement se conformant ainsi à la directive CEE du 7 juin 1990 : " Chacun a accès aux informations relatives à l'environnement y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses " (art. , L. 110-1-II-4^o, c. env.). La Charte Constitutionnelle de 2005, énonce, à l'art. 7 le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement, sous réserve des conditions et limites définies par la loi.

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) doit être obligatoirement saisie avant tout recours contentieux. Au cours de sa première année de fonctionnement (1979-1980), la CADA a été saisie de refus de communication de documents qui concernaient l'urbanisme et l'environnement pour 20 % des demandes et 19,8 % en 1988-1989. En moyenne en 1995-1998 : 22,8%, en 2000 : 23,4% (dont 13,9% pour l'urbanisme et 9,5% pour l'environnement) et en 2001 : 19,7%. Les réponses de la CADA étaient la même année favorables à la communication dans 43 % des cas. Le droit d'accès aux documents est ouvert à toute personne (nationaux, étrangers, associations) ; il concerne les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, etc., émanant des administrations, des entreprises publiques et de tout organe chargé d'un service public. La CADA et le juge administratif continuent malheureusement à refuser la communication des documents préparatoires et inachevés. La loi 2000-321 du 12 avril 2000 a malheureusement entériné ce refus (art.2 al 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée). Le refus de communiquer une information, qui constitue désormais une exception au principe, a cependant été quelque peu élargi par des listes de documents considérés non communicables par arrêtés ministériels pris en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

C'est ainsi qu'en vertu de l'arrêté du 23 février 1983, ne sont pas communicables “ les éléments de documents, notamment des rapports d'inspection et de sûreté, relatifs aux plans, avis, dispositifs de sécurité et de sûreté, et conditions de surveillance des ouvrages de production de transport et de stockage de produits énergétiques et nucléaires, de produits chimiques et de matières premières ”, il en est de même des “ dossiers relatifs aux gîtes, titres de mine, de carrières et de géothermie en tant qu'ils concernent le gisement, sa gîtologie et l'économie de l'exploitation ”. Un arrêté du 30 octobre 1980 détermine la liste des documents non communicables dans les préfectures. L'arrêté modificatif du 16 janvier 1990 précise, en ce qui concerne les plans d'urgence pour faire face aux risques d'installations publiques ou privées, que ne peuvent être communiqués les documents comportant la description des dispositifs d'accès d'urgence et des parties d'installations concourant à la sûreté et à la sécurité industrielles. L'entrée dans les mœurs administratives de cette nouvelle liberté publique est cependant très lente. La tradition penche encore trop souvent du côté du secret¹⁷⁰.

En application de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, il a été décidé par la CADA le 19 avril 1982 qu'en matière de niveau de pollution mesurée dans les installations classées, les services de contrôle qui reçoivent ou effectuent des mesures doivent les communiquer au public qui les demande (circulaire du 10 juin 1982) ;

¹⁷⁰ Des progrès apparaissent toutefois dans le bilan fait par le 5^e rapport de la CADA consacré aux documents relatifs à l'environnement, La Documentation française, 1988, p. 49 à 64. Pour une lettre d'intervention en matière d'installation classée, CE, 30 déc. 1998, Ass. de sauvegarde des vallées, Rec. T.p.912

Ont été de même considérés comme communicables les rapports d'enquête du service d'inspection des installations classées sous réserve de l'élimination des mentions relatives aux équipements¹⁷¹. La CADA dans sa séance du 17 mars 1983 a pris position pour les rapports d'accidents dans les installations classées. Il faut noter que les membres des comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail se sont vus reconnaître un droit à être informés sur les accidents par la loi du 23 décembre 1982 : " Le comité reçoit du chef d'établissement les informations qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions " (art. L. 263-3, c. trav.). Il est admis désormais que sont communicables les rapports et les résultats des enquêtes effectuées à la suite d'incidents ou d'accidents sous la seule exception de ne pas porter atteinte au secret industriel ou à la sécurité publique. Cette nouvelle exigence va par ailleurs dans le sens de la disposition prévue à l'article 8 de la directive des communautés européennes du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles. Cette obligation s'impose tant aux industries nouvelles qu'aux entreprises existantes et au plus tard le 8 janvier 1984.

Il semble bien cependant qu'en ce qui concerne les activités nucléaires l'information relative aux contrôles publics reste très limitée. La CADA a refusé la communication du rapport de sûreté de la centrale de Chooz (4 févr. 1982) en invoquant l'atteinte à la sécurité publique ; elle a refusé également la communication du rapport de sûreté de l'usine de retraitement de la Hague (avis B. Lalonde, 4 mars 1981). La communication a été considérée comme pouvant porter atteinte à la fois au secret industriel et commercial, à la sûreté de l'État et à la sécurité publique. L'embarras de la CADA et la contradiction fondamentale entre l'utilisation du nucléaire et le droit à l'information ont cependant été soulignés, car il a été recommandé au ministre de l'Industrie de " poursuivre en matière nucléaire les efforts entrepris afin de mettre à la disposition du public des informations qui, tout en ne portant pas atteinte aux légitimes secrets, seraient accessibles, pratiques et suffisamment concrètes "¹⁷².

En ce qui concerne l'information relative aux incidents et accidents, la situation est encore plus défavorable aux administrés. Malgré les propositions du groupe de travail de M. Bourjol (1981), les commissions locales d'information et de sécurité n'ont pas été institutionnalisées. Elles ont été mises en place facultativement auprès de certaines installations. La première de ces commissions a été instituée à Fessenheim en 1977 sous la pression des élus et de l'opinion et après une grève de la faim de sept personnes à Roggenhouse. Composée de sept conseillers généraux, trois maires et quatre représentants d'association puis de dix conseillers généraux, cinq maires et cinq associations, elle s'efforce d'obtenir des informations nécessaires

¹⁷¹ 2^e rapport de la commission d'accès aux documents administratifs, La Documentation française, 1982, p. 85. ; sur le droit à communication des contrôles d'autosurveillance en application de la directive communautaire de 1990, TA Nancy, 2 octobre 2001, Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions, Code permanent environnement et nuisances T. 3, p.8377

¹⁷² 2^e rapport de la CADA, p. 181.

de la part du préfet, mais de graves difficultés de fonctionnement apparaîtront après le refus de l'administration de publier le plan ORSEC-RAD et le refus de faire siéger des scientifiques. L'absence de règles précises quant aux pouvoirs et au fonctionnement de cette commission a conduit inévitablement à des incompréhensions, des illusions et des déceptions. En 1983, les conseillers généraux décidèrent de boycotter la commission pendant un mois. Le débat sur la finalité de ces commissions a clairement été posé : contrôle et surveillance ou information et concertation ? Le problème du droit à l'information pour tous les incidents et accidents subsiste. L'évolution dépendra en partie du rôle réel que jouera l'Institut de protection et de sûreté nucléaire chargé par le décret du 29 octobre 1981 d'assurer la qualité scientifique et technique d'une bonne information des populations.

En ce qui concerne les incidents ou accidents nucléaires qui échappent à la directive européenne du 24 juin 1982, c'est l'interprétation de la CADA qui permettra de déterminer ce qui peut être transmis pour information. Il est souhaitable que les plans particuliers d'intervention des secours soient intégralement communiqués et fassent l'objet de débats et d'expérimentation. Ils sont distincts des plans ORSEC-RAD qui sont partiellement considérés comme secrets pour des raisons tenant à la défense et à la sécurité publique. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale a souligné en 1979 la grande inégalité de traitement existant entre les voisins des installations nucléaires selon les départements au niveau de la qualité de l'information¹⁷³. S'il semble possible de consulter en mairie le plan particulier d'intervention (toutefois dans sa version non confidentielle), certains documents, d'inégale valeur, ont été diffusés aux populations en donnant des informations dans le souci de rassurer plutôt que de clairement et intégralement envisager une catastrophe toujours possible.

Une certaine évolution est apparue après l'accident de Tchernobyl conduisant les pouvoirs publics à améliorer l'information depuis la mise en place par le décret du 2 mars 1987 du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire. Dans une lettre adressée aux ministres concernés, le Premier ministre écrit le 20 avril 1989 qu'en matière de radioactivité le gouvernement entend que toute information en ce domaine soit accessible. En 1987, la CADA a admis la communication des mesures chiffrées de radioactivité effectuées en Lorraine après Tchernobyl (avis Thomas du 8 janv. 1987, 5^e rapport d'activité de la CADA, p. 104) (sur les mesures de radioactivité de l'environnement et des denrées alimentaires). Mais le secret subsiste en ce qui concerne les matières nucléaires ainsi que leur transport (arrêté du 24 juillet 2003, JO, 9 août).

¹⁷³ Rapport sur la protection de la population en cas d'accident pouvant entraîner des émissions radioactives, AN, n° 1200, 27 juin 1979.

CHAPITRE 5. LE PRINCIPE DE PARTICIPATION¹⁷⁴

Le principe de la participation des citoyens qui implique leur information n'est certes pas spécifique à l'environnement. Cependant la philosophie politique qui est attachée à l'environnement implique que les citoyens soient actifs face aux problèmes d'environnement. La protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'État, est avant tout un devoir des citoyens. " Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement " (art. L. 110-2, c. env.). Pour que ce devoir s'exerce en pratique, les citoyens doivent, directement ou par leurs groupements, être en mesure d'être informés et de participer aux décisions pouvant exercer une influence sur leur environnement. " Cette participation est un apport majeur de la contribution de l'environnement à la protection des droits de l'homme : par son double aspect qui apporte à la fois droits et devoirs aux individus, le droit de l'environnement transforme tout ce domaine en sortant les citoyens d'un statut passif de bénéficiaires et leur fait partager des responsabilités dans la gestion des intérêts de la collectivité toute entière. "¹⁷⁵

L'élan ainsi donné à la participation des citoyens grâce à la politique de l'environnement est un apport majeur à la démocratie et spécialement à la démocratie directe. L'aspect technique et technocratique des actions de protection de l'environnement ayant entraîné un rôle important des techniciens et des administrations au détriment des élus peu impliqués ni intéressés jusqu'alors à ces problèmes, a conduit inévitablement à valoriser l'intervention du citoyen tantôt comme auxiliaire de l'administration, tantôt comme organe de contrôle. Il est né de ce mouvement un désir de démocratie participative visant à faire participer les citoyens de façon permanente sans avoir à recourir à l'intermédiaire des élus et sans être limité par la périodicité des élections. L'environnement est la chose de tous, sa gestion et sa protection ne peuvent être confiées à des mandataires.

La revendication de la participation des citoyens à la protection de l'environnement est liée aux caractères particuliers des problèmes d'environnement : universalité, durée, interdépendance et irréversibilité. Elle trouve sa source dans un certain nombre de discours politiques et dans divers documents internationaux. Les principes 4 et 19 de déclaration de Stockholm de 1972 évoquent les moyens pour le public d'exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité à l'égard de l'environnement. Le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'acte final de la Conférence d'Helsinki de 1975 déclare que " le succès

¹⁷⁴ M. PRIEUR, Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, *RJE*, 1988-4, p. 397 ; J. MORAND-DEVILLER, Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique, *RFDA*, 1996-2, p. 218.

¹⁷⁵ A. C. KISS, La mise en œuvre du droit à l'environnement, problématique et moyens, 2^e conférence européenne " Environnement et droits de l'homme ", Salzbourg, 3 déc. 1980 (Institut pour une politique européenne de l'environnement).

d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et améliorer l'environnement ». La stratégie mondiale de la conservation (1980) affirme le caractère impérieux de la participation. La section 13 recommande une plus grande participation du public à la planification et à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources vivantes pour éviter les décisions inconsidérées. Enfin le principe 10 de Rio 1992 déclare avec force que chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision et que les États doivent encourager et faciliter la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci.

Pour la première fois, le droit français va consacrer le principe de participation avec l'art. L. 110-1-II-4°, c. env. issu de la loi du 2 févr. 1995 mais la maladresse de la rédaction -mélange droit à l'information et principe de participation. L'art. 132 de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 complète l'art. L. 110-1-II-4° en précisant que le principe de participation permet au public d'être « associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». L'art. 7 de la loi constitutionnelle sur la Charte de l'environnement de 2005, inscrit dans la Constitution le droit de toute personne de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », mais avec la réserve selon laquelle ce droit s'exercera dans les conditions et limites définies par la loi.

S'il est difficile de distinguer dans tous les cas participation et concertation qui se recoupent en partie, on peut néanmoins considérer que se rattachent directement au principe de participation le droit des associations de protection de l'environnement, le droit des enquêtes publiques et du débat public et le droit à participer à la décision.

SECTION 1. LES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT

Les associations de défense de l'environnement jouent un rôle essentiel à côté des pouvoirs publics en tant qu'acteurs de la participation. Cette place des associations d'environnement comme interlocuteurs est reconnue dès le premier décret d'organisation des services du ministre chargé de l'environnement (art. 6, décr. 71-245, 2 avr. 1971) et confirmée depuis lors (art. 6, décr. 73-355, 27 mars 1973 portant réorganisation des services ; art. 2, décr. 78-244, 6 mars 1978 portant réorganisation des services et créant le délégué à la qualité de la vie chargé « de développer la vie associative dans le domaine de la qualité de la vie ») ; art. 2-III, décr. 94-3, du 11 janvier 1994). Il existe cependant une certaine méfiance vis-à-vis des associations d'environnement, de la part notamment des élus (tant locaux que nationaux, v. *JO*, déb. Sénat, 12 oct. 1994). Ils y voient d'abord des concurrents

particulièrement aptes à retourner l'opinion publique et les accusent de cacher des intérêts particuliers derrière la bannière idéalisée de l'environnement. Il faut à cet égard bien clarifier la situation. Il existe incontestablement certaines associations dites de défense de l'environnement, qui regroupent en fait des personnes soucieuses de protéger exclusivement leurs intérêts particuliers de propriétaires ou qui cachent les intérêts de certains grands partis politiques. Elles représentent peu de choses et leur caractère " intéressé " est vite démasqué. La grande majorité des associations d'environnement sont " désintéressées ". Elles poursuivent un but d'intérêt général de caractère écologique et concernent l'ensemble de la collectivité. Pour mieux reconnaître les véritables associations de défense de l'environnement, les pouvoirs publics ont mis en place une procédure complexe – pouvait-il en être autrement –, dite " d'agrément " des associations.

L'importance quantitative du mouvement associatif en faveur de l'environnement est difficile à mesurer. Selon les sources et les critères retenus, il y aurait dix mille à quarante mille associations intéressées plus ou moins directement aux problèmes d'environnement et environ 3 % de Français adhérant à une association d'environnement. Mais un nombre élevé d'associations se créent ou disparaissent chaque année. On évaluait en 1982 à 5 000 le nombre d'associations ayant pour objet la défense de l'environnement *stricto sensu* et à 15 000 si l'on y ajoute celles relatives également à l'urbanisme et au cadre de vie. Parmi ces associations, 818 étaient agréées en 1981, 1 050 en 1982 et 1 250 en 1987 (dont 82 au plan national, 312 au plan communal et 461 au plan départemental), 1 434 en 1991, 1 833 en 1999 (dont 116 au plan national, 719 au plan communal et 543 au plan départemental). Pour encourager les dons aux associations, la loi 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, renforce les conditions d'une réduction de l'impôt sur le revenu au profit des particuliers en cas de dons à une association (réduction d'impôt passant de 50 à 60% du don dans la limite de 20% du revenu imposable au lieu de 10%, art. 200 CGI). Elle crée par ailleurs un nouveau mécénat d'entreprises qui peuvent déduire du montant de leur impôt 60% de la valeur des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général concourant à la mise en œuvre de la défense de l'environnement naturel, dans la limite de 0,5% du chiffre d'affaires (art. 238 bis-1^{er} CGI). Les salariés sont informés des choix de mécénat et du soutien aux associations (art. L. 432-9-1 c. travail). Les entreprises produisant des boissons alcoolisées sont invitées à reprendre leur mécénat en étant autorisées à faire connaître leur participation à des opérations de restauration du patrimoine naturel et culturel (art. L. 3323-6 c. santé publique).

Certains élus se plaignant du fait que des associations faisaient des recours systématiques contre l'Etat leur principal bailleur de fonds, un contrôle et une réduction des fonds attribués aux associations de protection de l'environnement en résultera. L'instrument d'encadrement des associations depuis 2001 est la

convention pluriannuelle d'objectifs (CPO)¹⁷⁶. Ce encadrement concerne l'ensemble du secteur associatif et n'est pas limité à l'environnement.

A. La procédure d'agrément des associations

L'agrément a été imaginé en 1976¹⁷⁷ pour sélectionner les associations qui bénéficient de droits spéciaux de participation à la politique de l'environnement. Il s'avère que les pouvoirs publics n'ont pas réservé l'exclusivité du droit à la participation aux associations agréées. La procédure d'agrément résultait de la loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature et de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.). Ce système rendu complexe par la multiplication de régimes spéciaux a été simplifié et uniformisé par la loi du 2 févr. 1995 (art. L. 141-1 à L. 142-3, c. env.) sans modifier au fond les pouvoirs des associations et par le décret 96-170 du 28 févr. 1996 (art. R. 252-1 à R. 252-29, c. rur.)¹⁷⁸.

1. Les associations susceptibles d'être agréées

Avant la loi du 2 févr. 1995, il y avait trois catégories d'agréments pour trois types d'associations :

- les associations ayant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement (art. 40, loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature).
- les associations locales d'usagers (art. L. 121-8, c. urb. inséré par l'art. 8 de la loi du 31 déc. 1976 portant réforme de l'urbanisme à la demande du parti socialiste au Sénat).
- les associations de protection et d'amélioration du cadre de vie et de l'environnement (art. L. 160-1 c. urb. inséré par l'art. 44 de la loi du 31 déc. 1976).

Désormais il n'y a plus qu'un type d'agrément au titre de l'art (L. 141-1, c. env. au profit d'associations exerçant leurs activités statutaires à titre principal dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et des paysages, de l'urbanisme ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et d'une manière générale œuvrant principalement pour la protection de l'environnement. Ces

¹⁷⁶ Circulaire du 1^o décembre 2000 (JO, 2 déc.) et du 24 décembre 2002 (JO, 27 déc.).

¹⁷⁷ M. PRIEUR, " L'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement ", *DS*, 1978, chron. XXIX ; M. DESPAX, " Défense de l'environnement, métamorphose du droit des associations ", *Environmental policy and law*, déc. 1977, p. 147.

¹⁷⁸ R. LÉOST, L'agrément des associations de protection de l'environnement, *RJE*, 1995-2, p. 265 ; v. circulaire du 12 janvier 1999.

associations seront appelées “ associations agréées de protection de l'environnement ”¹⁷⁹.

Il convient de mentionner le cas particulier : des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air prévues par la loi sur l'air de 1996 (art. L.221-3 c. env.) soumises à un régime particulier d'agrément en vertu du décret 98-361 du 6 mai 1998 ; des associations de protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (art. L.611-1 à L. 611-4 c. env.) ; des associations de protection de l'environnement de Polynésie française (art. L. 621-1 à 621-4 c. env. et décret 2002- 1159 du 6 septembre 2002).

2. Les critères de l'agrément

Il ne suffit pas que l'objet de l'association corresponde aux objectifs mentionnés *supra*, il faut encore que l'association ait une certaine durée et une certaine représentativité.

a. LA DURÉE DE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION SUSCEPTIBLE D'ÊTRE AGRÉÉE

Cette durée a été fixée dès 1976 à trois ans au moins à compter de leur déclaration en préfecture ou de leur inscription au registre des associations du tribunal civil dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soumis au droit local. On veut s'assurer que l'association n'est pas conjoncturelle ou purement politique.

b. L'APPRÉCIATION DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ASSOCIATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE AGRÉÉES

Ce problème a été le plus controversé. Le gouvernement a présenté les critères de représentativité comme purement objectifs : il s'agit de vérifier que l'association applique très exactement la loi de 1901 sur le fonctionnement des associations. Mais on a pu considérer que l'administration n'était peut-être pas la mieux placée pour apprécier la représentativité d'une association et qu'un risque de sélection et d'exclusion partisane pouvait exister. “ N'y a-t-il pas là un risque sinon d'arbitraire, tout au moins d'une certaine incertitude sur les motivations réelles du choix de l'une ou l'autre association ”¹⁸⁰.

Selon l'art. R. 252-2, c. rur., la représentativité sera appréciée discrétionnairement par l'administration en tenant compte de quatre facteurs :

¹⁷⁹ Les associations agréées avant la publication de la loi de 1995 restent agréées au titre du nouveau régime. Curieusement l'art. L. 121-8 du code de l'urbanisme (repris par l'art. 19 de la loi 94-112 du 9 févr. 1994) n'étant pas abrogé, les associations locales d'usagers agréées subsistent (sans pouvoir bénéficier, semble-t-il, du droit de se constituer partie civile).

¹⁸⁰ M. DESPAX, *Droit des associations et environnement*, Colloque de Strasbourg de la Société française pour le droit de l'environnement, mai 1976, *RJE*, 1976, n° 3-4, p. 201.

- fonctionnement de l'association conforme à ses statuts ;
- activités statutaires dans les domaines de l'environnement ;
- exercice à titre principal d'activités effectives consacrées à l'environnement (avant le décret du 28 février 1996, on exigeait une activité “ désintéressée ”) ;
- organisation présentant des garanties suffisantes.

3. Le dossier d'agrément

Afin de permettre à l'administration d'apprécier la représentativité des associations postulantes, un dossier très précis doit être fourni selon un modèle¹⁸¹ et adressé en quatre exemplaires au préfet du département dans lequel l'association a son siège. Le président de l'association doit être expressément habilité par son conseil d'administration pour solliciter l'agrément. Il doit fournir une note de présentation de l'association retraçant ses activités, les statuts, la liste des dirigeants de l'association, le rapport moral et financier approuvés par la dernière assemblée générale.

4. L'instruction de la demande d'agrément

Cette instruction est faite par le préfet qui va devoir consulter divers organes pour recueillir leur avis.

Le préfet consulte les services locaux des ministères intéressés, ainsi que le directeur régional de l'environnement.

Le procureur général près la cour d'appel, dans le ressort de laquelle l'association a son siège, est également consulté.

L'avis du maire est aussi requis pour le niveau communal et intercommunal. Lorsque l'association s'occupe d'urbanisme, le ministre de l'Urbanisme est consulté.

Pour toutes les consultations, l'avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans les deux mois (art. R. 252-11, c. rur.).

5. La décision d'agrément

L'agrément est toujours accordé par le préfet lorsqu'il s'agit d'une association locale intervenant au niveau communal, intercommunal ou départemental.

¹⁸¹ Le modèle de demande d'agrément d'une association résulte de l'arrêté du 30 sept. 1996 (JO, 15 octobre) remplacé par l'arrêté du 11 avril 2002 (JO, 3 mai).

Lorsque les associations ont un cadre géographique d'intervention régional ou interdépartemental dans les limites d'une région, la décision est de la compétence du préfet de région. Dans les autres cas, la décision est prise par le ministre de l'Environnement qui statue au vu de l'avis du préfet qui a transmis le dossier (art. R. 252-13, c. rur.)¹⁸².

L'agrément est réputé refusé implicitement en cas de silence de l'administration pendant six mois alors qu'avant 1996 il était réputé accordé après quatre mois au plan local et sept mois au niveau national (v. *JO*, 29 juillet 1998, p. 11554, liste des agréments implicites de 1992 à 1994). Le refus express d'agrément doit être motivé¹⁸³.

L'article 40 de la loi du 10 juill. 1976 avait été prévu et voté à l'origine comme réservant la compétence pour agréer les associations de protection de la nature et de l'environnement au seul ministre de l'environnement. Grâce à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution de 1958 le gouvernement a pu saisir le Conseil constitutionnel le 3 février 1977 pour faire constater que cette disposition n'était pas du domaine de la loi mais du domaine du règlement. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel, par sa décision du 15 février 1977 (*JO*, 18 févr.), a considéré que le choix de l'autorité compétente pour prononcer au nom de l'État l'agrément de certaines associations relevait du pouvoir réglementaire. Ceci a permis à l'article 1^{er} du décret du 7 juillet 1977 d'abroger cette disposition de la loi du 10 juillet 1976. Le ministre de l'Environnement perdait ainsi la compétence exclusive que le Parlement lui avait accordée. Il l'a retrouvée depuis le décret du 28 février 1996 (art. R. 252-13, c. rur.).

La décision d'agrément, qui doit être motivée, est publiée au *Journal officiel* lorsqu'elle est prise par le ministre et au *Recueil des actes administratifs* lorsqu'elle émane du préfet.

6. La durée et le retrait de l'agrément

Contrairement aux associations de consommateurs, les associations agréées en vertu de l'art.L. 141-1, c. env. le sont pour une durée indéterminée.

Il en résulte une certaine surveillance de l'association par l'administration pour pouvoir apprécier si sa représentativité subsiste et éventuellement déboucher sur le retrait de l'agrément.

¹⁸² V. S. HAMM, *La participation des associations à l'action des pouvoirs publics en matière de défense de l'environnement*, Mémoire DESS, Strasbourg, 1977 ; CE, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Urb. c/ Assoc. pour la sauvegarde du pays fouesnantais*, *Rec.*, p. 322 ; CE, 1^{er} avril 1998, *Comité de défense du bassin de la Vezère*, req. n° 128513.

¹⁸³ Arrêté de refus d'agrément du 17 octobre 1996 (*JO*, 10 décembre 1996) et cas exceptionnel d'un retrait suivi d'un refus d'agrément, arrêté du 13 décembre 1996 (*JO*, 1.1.1997, p. 61).

Les associations agréées doivent adresser chaque année à l'administration leur rapport moral et leur rapport financier. L'article R. 252-20, c. rur., prévoit le retrait de l'agrément si l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.

Ce retrait est effectué par l'autorité qui a accordé l'agrément sans avoir à respecter le parallélisme des formes puisque ni le maire, ni le procureur général, ni les services locaux n'ont à être consultés. Il est simplement prévu que l'association doit au préalable présenter ses observations.

Le risque d'arbitraire n'est pas absent. Il suffit que l'association ne plaise plus ou ait une action trop populaire pour que l'agrément lui soit retiré. Comment apprécier " que les conditions ayant justifié l'agrément " ne sont plus remplies¹⁸⁴ ?

7. Le contentieux de l'agrément

Une jurisprudence libérale a empêché que les refus d'agrément ne soient l'expression d'une mauvaise humeur des élus et de certains services de l'administration irrités par la contestation émanant d'associations locales directement engagées dans des conflits d'aménagement de l'espace et d'équipements collectifs. Ainsi une des premières décisions rendues par un tribunal administratif annule-t-elle le refus d'agrément émanant d'un préfet sous prétexte qu'une association locale importante n'était pas totalement désintéressée, compte tenu de ses démêlés avec les pouvoirs locaux¹⁸⁵. De même la non-représentativité ou la mauvaise organisation n'ont pas été démontrées en ce qui concerne " les amis de la presqu'île de Quiberon¹⁸⁶ ".

Mais le point le plus délicat a été l'appréciation de l'activité désintéressée dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement pour des associations n'ayant pas un objet unique et aux motivations ambiguës. Ainsi les fédérations départementales de chasseurs qui ont sollicité leur agrément dans presque tous les départements ne pouvaient manifestement pas démontrer que leurs activités, qui ne s'exerçaient que dans l'intérêt de la chasse, étaient désintéressées dans le domaine de la protection de la nature. Aussi certains tribunaux administratifs ont-ils annulé l'agrément qui leur avait été accordé¹⁸⁷. C'est pourquoi, le ministre de l'Environnement s'est empressé de modifier le statut-type de ces organisations en

¹⁸⁴ Neuf retraits d'agrément auraient été décidés (rep. quest. écrite, *JO*, AN 16 novembre 1998, p. 6259). Sur un refus de retirer l'agrément à une fédération de chasseurs, *TA Caen*, 24 oct. 2000, *Assoc. Manche Nature*, *AJDA* 2001, p. 280, note Ch. Cans.

¹⁸⁵ *TA Rennes*, 21 nov. 1979, *Association Bevan et Trebeurden*, note M. Prieur, *RJE*, 1980.3, p. 236 ; *TA Rennes*, 11 mars 1982, *Association logonnaise pour la défense de l'environnement*, *RJE*, 1982.2, p. 187.

¹⁸⁶ *TA Rennes*, 21 oct. 1981, *RJE*, 1982.2, p. 186.

¹⁸⁷ *TA Orléans*, 4 juill. 1980, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, note Y. Pittard, *RJE*, 1981, p. 258.

prévoyant désormais qu'elles “ assurent la conservation des espèces sauvages et de leurs habitats et contribuent au maintien des équilibres naturels ” (arr. 2 mars 1981, *JO*, 3 avr.). De ce fait le Conseil d'État a admis la légalité de l'agrément des fédérations départementales de chasseurs en considérant que leur objet statutaire n'est pas incompatible avec la protection de l'environnement.¹⁸⁸ D'autres associations sont des regroupements de propriétaires qui défendent en même temps leur cadre de vie et de ce fait l'environnement collectif. Le Conseil d'État, statuant en cette matière pour la première fois en appel, a aussi admis libéralement la légalité de leur agrément dans la mesure où leurs divers objets ne sont pas incompatibles et que leur action concrète contribue à défendre l'environnement¹⁸⁹. Depuis la loi du 2 févr. 1995, le contentieux de l'agrément devant les juridictions administratives est qualifié de pleine juridiction et permet donc au juge de se substituer à l'administration (art. L. 141-1, c. env.).

8. Les résultats de l'agrément

Au plan juridique, l'agrément permet de participer à l'action des organismes publics. C'est donc bien la reconnaissance formelle d'un droit à la participation. On verra qu'en réalité cette participation n'est pas réservée aux seules associations agréées mais ouverte à toutes les associations. Il permet surtout de se porter partie civile devant les juridictions répressives pour certaines catégories d'infractions. C'est incontestablement un privilège d'accès à la justice pour ces associations mais sa portée réelle est restée longtemps limitée car il ne s'exerçait que pour les infractions à la loi sur la protection de la nature, à certaines dispositions du code de l'urbanisme, à la loi sur la publicité, les enseignes et préenseignes du 29 décembre 1979 et à la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche. Il a fallu attendre la loi du 3 juillet 1985 pour que ce droit puisse s'exercer en matière de pollutions industrielles.

Alors que la loi sur les installations classées (1985) et la loi sur l'eau (1992) exigeaient une durée de fonctionnement de 5 ans pour pouvoir se constituer partie civile, la loi du 2 févr. 1995 ouvre aussi ce droit aux associations agréées existantes depuis au moins trois ans.

La constitution de partie civile est désormais ouverte indistinctement à toutes les associations agréées de protection de l'environnement pour toutes les infractions à toutes les lois d'environnement ainsi qu'aux textes pris pour leur application. Telle est du moins la volonté du législateur. Le désir de simplifier à tout prix risque toutefois de poser des problèmes à la chambre criminelle de la Cour de cassation qui a toujours exigé une habilitation précise du législateur pour admettre la recevabilité

¹⁸⁸ CE, 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, *Rec.*, p. 208 ; *RJE*, 1984, p. 324, concl. Jeanneney ; M. Frangi, , une fédération de chasseurs a-t-elle la défense de l'environnement dans son objet associatif ?, à propos de TA Caen, 24 oct. 2000, R. dt. Rur. N° 302, avril 2002, p. 240.

¹⁸⁹ CE, 13 nov. 1981, *Ministre de l'Environnement c/ Deproper*, *Rec.*, p. 421 ; concl. Biancarelli et note Prieur, *RJE*, 1982.2, p. 170 ; note Morand-Deville, *AJDA*, 1982, n° 9, p. 534.

des constitutions de partie civile. On peut se demander si l'habilitation nouvelle concerne la loi sur le bruit non mentionnée en tant que telle à l'art.L. 142-2, c. env., et surtout si elle peut couvrir les lois sur les déchets radioactifs et les carrières qui ne comportaient pas de dispositions sur le droit des associations. L'agrément facilite l'exercice de l'action en représentation conjointe (art., L. 142-3, c. env.).

Depuis la loi du 2 février 1995, l'agrément renforce la recevabilité du recours des associations devant le juge administratif en introduisant dans l'art. L. 142-1, c. env., une présomption d'intérêt pour agir pour toute décision ayant un rapport direct avec son objet et en admettant que des fédérations nationale ou régionale d'associations puissent être déclarées recevables pour agir contre une décision de portée purement locale¹⁹⁰. Cette présomption rend plus problématique l'intérêt pour agir des associations non agréées¹⁹¹

Au plan administratif, le bilan est médiocre¹⁹². Peu d'associations sont agréées et parmi elles le quart est constitué d'associations n'ayant pas directement pour but l'environnement (associations de pêcheurs, de chasseurs, associations familiales ou rurales)¹⁹³. On peut souhaiter une participation plus réelle des associations agréées aux organismes administratifs. Au-delà des effets juridiques limités de l'agrément, l'essentiel réside dans la variété des actions concrètes des associations.

B. La variété du rôle pratique des associations¹⁹⁴

1. Les associations, relais pour l'information et la formation des citoyens

Les pouvoirs publics vont utiliser les associations comme relais en vue de diffuser l'information en matière d'environnement. C'est là une action essentielle pour mieux faire connaître les enjeux et les orientations de la politique de l'environnement. Des actions de sensibilisation (tracts, affiches, conférences) et de formation accompagnent cette diffusion. L'administration utilise aussi les associations pour faire remonter l'information, elles jouent le rôle d'informateurs du fait de leur bonne connaissance du terrain et sont souvent à l'origine d'affaires qui avaient échappé à la vigilance des services extérieurs mis à la disposition du ministère chargé de l'environnement. Dans une mesure bien faible, mais réelle, les associations tentent de compenser l'absence de services extérieurs du ministère de l'Environnement au niveau du département.

¹⁹⁰ CE 8 février 1999, Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes-d'Armor, D.E., note B. Buisson, 1999, n° 66, p. 6).

¹⁹¹ CAA Nancy, 27 juin 2002, SA CTRL, req. n° 97 NC 0 2191.

¹⁹² M. PRIEUR, *Le droit des associations et l'agrément, procédure et bilan provisoire*, Institut français de science administrative, Fontevrault, mai 1980 : M. PRIEUR, *RJE*, 1982.2, p. 177.

¹⁹³ SE à l'environnement, *Répertoire des associations agréées, 1977-1982*.

¹⁹⁴ J. L., " Les associations de protection de la nature et de l'environnement ", *AJDA*, 1980, p. 150 ; J.-Cl. HÉLIN et R. HOSTIOU, *Les associations, l'environnement et le droit*, Economica 1984.

Ce qui est essentiel pour les associations, c'est de connaître les projets le plus en amont possible au moment où ils sont déposés pour instruction auprès des services administratifs afin de pouvoir les étudier et de faire d'éventuelles contre-propositions. La jurisprudence sur la non-communicabilité des documents préparatoires est toujours une entrave à ce type d'information.

2. Les associations, organes de consultation

Un certain nombre d'organes consultatifs nationaux ou locaux prévoient des sièges pour les associations. Cette ouverture dans le sens de la participation n'est pas sans poser de délicats problèmes liés au statut des militants bénévoles des associations. Leur participation active exige une disponibilité importante, une préparation et un suivi des dossiers et donc des moyens en temps, en secrétariat et documentation que des associations modestes ont du mal à assumer.

Depuis la loi 91-772 du 7 août 1991 (art. L. 225-8 Code du travail) instituant un congé de représentation pour les salariés désignés comme représentants d'associations dans des commissions, les salariés bénéficient d'un congé d'une durée maximum de neuf jours ouvrables par an pour participer aux réunions des organismes compétents en matière d'environnement et figurant sur la liste arrêtée le 14 octobre 1998 (*JO*, 6 nov.).

3. Les associations, organes de gestion des espaces naturels protégés

Même sans texte, il est toujours possible à une association de prendre l'initiative de proposer à l'administration la création d'un espace protégé. Il suffit qu'un dossier scientifique soit élaboré. Un certain nombre d'associations de caractère scientifique sont en mesure d'assurer le contrôle, l'entretien et la gestion d'espaces protégés. Il a été effectivement prévu que des associations gèrent des réserves naturelles (art. 25 de la loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature, art. R. 242-18, c. rur.). Elles peuvent également se voir confier par convention la gestion des espaces naturels sensibles acquis par les départements (art. L. 142-10, c. urb.) des immeubles acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (art. 2, al. 5 de la loi 72-602 du 10 juill. 1975 ; art.L. 322-9, c. env., à la condition d'être spécialement agréées à cet effet). À un autre niveau, une association peut appuyer l'action d'un parc au moyen d'une association des amis du parc. En ce qui concerne les actions de formation et de sensibilisation à l'environnement, les centres permanents d'initiation à la nature et à l'environnement (CPIE) sont

organisés sous forme d'associations¹⁹⁵. En matière de pollution atmosphérique la plupart des réseaux de mesure sont sous forme d'association.

Depuis 1976 des conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) ont été créés dans 21 régions pour gérer et entretenir des espaces naturels remarquables loués ou achetés (plus de 1 350 sites sur 40 000 ha). Depuis 1988, ils sont regroupés dans une fédération nationale : Espaces naturels de France liée par convention avec le ministère de l'Environnement. Pour faciliter les dons et legs aux associations de défense de l'environnement naturel, l'art. 46 de la loi de finances pour 2000 du 30 déc. 1999 exonère des droits de mutation à titre gratuit malgré l'opposition du groupe socialiste du Sénat (*JO*, Sénat 1^{er} déc. 1999, p. 6612).

4. Les associations, organes d'expertise ou de contre-expertise des problèmes d'environnement

Les grandes associations nationales : Fédération française des sociétés de protection de la nature (devenue France Nature environnement), Fédération des parcs naturels de France, Fonds d'intervention pour les rapaces, Société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de la France, Société française pour le droit de l'environnement et certaines associations régionales ou locales peuvent dans le domaine de leur compétence être consultées comme experts par les pouvoirs publics à l'occasion d'affaires particulières ou de projets de réformes. De même, toutes les associations de défense de l'environnement ont vocation à participer activement aux enquêtes publiques en vue de discuter du projet soumis à enquête et de faire des propositions ou des contre-projets conformément à la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Enfin, il peut arriver que des associations se voient confier la rédaction d'études d'impact pour le compte d'administrations (en matière de remembrement par exemple). Les associations sont également les personnes qui saisissent le plus souvent le ministre de l'Environnement pour avis sur une étude d'impact qui leur paraît incomplète ou inexacte (art. 7, décret 77-1141 du 12 oct. 1977). Les associations agréées peuvent saisir le Conseil pour le droit des générations futures (art. 2 décret 93-298 du 8 mars 1993), la Commission nationale du débat public (art. L;121-8 c. env.) ou l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (art. L 1335-3-2 du code de la santé publique).

5. Les associations, organes de recours contentieux

Étant à même de constituer des dossiers sur des atteintes à l'environnement et du fait des imperfections du droit à la participation qui ne leur permet pas toujours

¹⁹⁵ Arrêté du 27 avr. 1976, créant une commission nationale des CPIE, *JO*, 23 mai.

d'intervenir à temps sur une affaire, les associations sont de plus en plus conduites à préférer intenter des recours, gracieux ou contentieux. Le contentieux de l'environnement et du cadre de vie est essentiellement un contentieux associatif. Cette constatation traduit en partie l'échec de toutes les formes de consultation et d'information préalables qui ne permettent ni la concertation, ni la négociation, ni la médiation.

Compte tenu du libéralisme traditionnel du juge administratif et sans qu'il soit nécessaire de reconnaître un droit d'action populaire, les associations tant françaises qu'étrangères ont toujours été en mesure d'accéder aux juridictions administratives en matière de recours pour excès de pouvoir.

Jusqu'à la loi du 2 février 1995 (art. 8), l'agrément ne présentait à ce titre aucun intérêt¹⁹⁶. Il en est différemment depuis l'art.(L. 142-1, c. env., qui donne aux associations agréées une présomption d'intérêt pour agir. En matière de contentieux de la responsabilité, une association peut non seulement engager la responsabilité pour faute de l'État à la suite de l'annulation par le juge d'un acte illégal, mais aussi pour faute résultant d'une inaction ou d'une carence dans la surveillance et le contrôle des établissements polluants ou, de façon plus générale, en cas d'abstention grave dans l'application de la réglementation. Certains élus locaux appuyés par la Fédération française du bâtiment essayent de limiter le droit de recours des associations en matière d'urbanisme sous prétexte de recours abusifs. Un amendement sénatorial au projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations visait à imposer aux associations la consignation d'une somme d'argent en cas de recours devant le juge administratif. Cet amendement n'a finalement pas été adopté¹⁹⁷.

L'accès aux juridictions civiles en dommages-intérêts s'effectue aussi dans les conditions du droit commun sans que l'agrément soit nécessaire, sous réserve d'un intérêt lésé dans le patrimoine ou les intérêts moraux défendus par l'association¹⁹⁸.

L'accès aux juridictions pénales est beaucoup plus difficile. En cas d'action civile exercée devant le juge pénal, seules peuvent agir les associations spécialement habilitées par le législateur. Bénéficient ainsi du droit de se constituer partie civile pour défendre un intérêt collectif et peuvent donc contraindre le ministère public à engager des poursuites certaines associations agréées ou non dans les limites suivantes :

¹⁹⁶ TA Orléans, 26 nov. 1991, Assoc. vigilance et cadre de vie, *RJE*, 1992-3, p. 397.

¹⁹⁷ Sénat, rapport Amoudry n° 1, 6 oct. 1999 ; proposition de loi tendant à limiter les recours abusifs, AN, n° 1391, 16 févr. 1999 par B. ACCOYER ; B. BUSSON, Le mauvais procès des recours des associations, *FNE, La Lettre du Hérisson*, n° 194, déc. 1999 p. 11 ; protection de l'environnement associations, obstacles ou partenaires ? MTP, n° 4987, 25 juin 1999, p. 38.

¹⁹⁸ J.-N. CLÉMENT, L'agrément d'une association de défense de l'environnement lui confère-t-il un intérêt à agir devant le juge judiciaire ? TGI Cherbourg, *Cogema c/Greenpeace*, BDEI, 1998-2, p. 16.

- les associations agréées sur la base de l'art. L. 141-1, c. env. ainsi que les associations mentionnées à l'art.(L. 433-2, c. env. (fédération départementales des associations agréées de pêche et associations agréées de pêcheurs professionnels) pour les infractions aux lois sur l'environnement évoquées à l'art.L. 142-2, c. env. (y compris les lois sur les installations classées et sur l'eau) ;
- les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits pour les infractions à la loi, aux règlements et arrêtés en matière d'installations classées (art. 22-2, loi du 19 juill. 1976 introduit par la loi du 3 juill. 1985) et en matière d'eau (art. 42 loi du 3 janv. 1992, sur l'eau) (art. L. 142-2-2° al., c. env.).

SECTION 2. LE DÉBAT PUBLIC

Instituée par l'art. 2 de la loi 95.101 du 2 février 1995, la Commission nationale du débat public est, depuis la loi démocratie de proximité du 27 février 2002, une autorité administrative indépendante (art. L.121-1 à L.121-15 c.env. et décret 2002-1275 du 22 octobre 2002 remplaçant le décret 96-388 du 10 mai 1996)¹⁹⁹. Le Conseil constitutionnel a considéré que sa composition ne met pas en cause l'art. 34 de la Constitution et que de ce fait les commissions particulières constituées pour chaque projet peuvent ne pas être présidées par un de ses membres, suite à une modification de la loi par la voie réglementaire (C.C. n° 99.184 L du 18 mars 1999 et décret 99.630 du 21 juillet 1999, JO du 23 juillet)²⁰⁰. La commission n'a été mise en place que le 4 septembre 1997²⁰¹. Elle a pour but d'organiser avant l'enquête publique un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ayant un impact significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ou présentant de forts enjeux socio-économiques. Certains travaux figurant en annexe au décret du 22 octobre 2002 sont soumis de droit à la Commission nationale du débat public, d'autres font l'objet d'une saisine de la Commission par les collectivités locales, dix parlementaires ou une association agréée au plan national. Dans tous les cas la Commission nationale apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé et selon quelles modalités. Elle peut également être saisie par le ministre de l'environnement pour organiser un débat sur « des options générales en matière d'environnement et d'aménagement »(art. L.121-10 c.env.). La décision de la

¹⁹⁹ R. ROMI, D.E., 1996-39, p. 14 ; J.-Cl. HÉLIN, La loi BARNIER et la participation du public, *RJE*, 1995-2, p. 219 ; B. BUSSON, La mise en place de la commission nationale du débat public, *DE*, 1998-55, p. 18 ; J.Cl. Hélin, R. Hostiou, participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets, *AJDA* n°4-2002,p.291 ; B. Delaunay, de la participation du public à l'élaboration de grands projets, *LPA* n° 246, 10 décembre 2002 ; La réforme de la procédure du débat public entre en vigueur, *AJDA*, n° 23, 2002, p.1447 ; à partir de 2003 la Commission est rattachée aux services du Premier ministre et non plus au ministère chargé de l'environnement.

²⁰⁰ *AJDA*, 1992, p. 496 et 531, comm. Schoettl.

²⁰¹ Arrêté du 9 sept. 1997 relatif aux frais et indemnités des membres (JO 20 sept.).

Commission sur la suite réservée à une saisine est publiée au J.O.²⁰² Cette procédure devrait permettre un débat contradictoire. Elle se termine par un compte rendu et un bilan rendus publics et mis à disposition du commissaire enquêteur au moment de l'enquête publique. Malheureusement ses conditions de saisine sont restrictives, la Commission disposant du pouvoir de ne pas donner suite ; la durée du débat est limitée (4 mois prolongeables 2 mois)²⁰³. Ont été soumis à cette procédure l'aménagement du port du Havre, la ligne à très haute tension Boutros-Carros dans le parc naturel régional du Verdon, l'extension du port de Nantes-St-Nazaire, la branche sud du TGV Rhin-Rhône.

SECTION 3. LES ENQUÊTES PUBLIQUES

La procédure d'enquête publique qui précède en général les grands travaux et les expropriations est l'occasion de faire connaître au public la teneur du projet et, compte tenu de ses réactions, de mieux éclairer la décision de l'administration. Bien que bénéficiant d'une longue pratique, la procédure d'enquête publique a toujours été considérée comme peu satisfaisante par le public du fait des modalités de son déroulement ne facilitant ni le dialogue, ni la transmission d'information. Des réformes ont tenté en vain d'améliorer l'enquête publique²⁰⁴. Malgré les intentions louables d'une directive du 14 mai 1976 du Premier ministre, le caractère contradictoire de la procédure n'a pu satisfaire ni le pétitionnaire et l'administration, ni les collectivités locales, ni les citoyens. La sous-information des citoyens reste la caractéristique des enquêtes publiques²⁰⁵. Une nouvelle tentative de réforme des enquêtes publiques résulte de la loi du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau²⁰⁶ (art. L. 123-1 et s., c. env.). La volonté politique de faire de l'enquête publique un véritable instrument de participation et d'information se manifeste par le caractère législatif de la réforme et le titre même de la loi relative à " la démocratisation des enquêtes

²⁰² Par ex. décision 2003-16 du 7 mai 2003, J.O. 5 juin 2003,p.958 ; le refus de la Commission d'organiser un débat public est un acte susceptible de recours (CE, 17 mai 2002, Association France nature environnement ,req. 236202 à propos du transport des éléments de l'Airbus de Bordeaux à Toulouse ; décision de la Commission n°2002-04 du 7 novembre 2002,JO, 9 février 2003,p. 2479) ; mais les actes par lesquels la Commission organise un débat public ne sont pas susceptibles de recours (CE, 14 juin 2002, Association pour garantir l'intégrité rurale restante, RDI, sept. Oct. 2002, obs. p. 426).

²⁰³ Nomination du président et des vice-présidents(Décrets du 5 septembre 2002) ;nomination des membres (décret et arrêté du 22 octobre 2002 ; frais et indemnités des membres (arrêté du 9 septembre 1997 remplacé par celui du 11 mars 2003).

²⁰⁴ Décrets du 6 juin 1959, puis du 14 mai 1976, v. B. TOULEMONDE, " La réforme de l'enquête d'utilité publique, *AJPI*, 1976, p. 765 ; HOMONT, " Réforme des enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique ", *JCP*, 1976.I.2806.

²⁰⁵ CABALLERO, *op. cit.*, p. 163.

²⁰⁶ J.-Cl. HÉLIN, R. HOSTIOU, *Les nouvelles procédures d'enquêtes publiques*, Economica, 1986 ; PRIEUR et autres, " Les enquêtes publiques, quel avenir ? ", La Documentation française, NED, 1990, n° 4910 ; R. HOSTIOU, J.-Cl. HÉLIN, Droit des enquêtes publiques, *Le Moniteur*, 1993 ; J.-Cl. HÉLIN, L'évolution récente du droit des enquêtes publiques, RDI, 1994-2, p. 179 ; Le commissaire-enquêteur est-il majeur ?, colloque, *Droit et Ville*, n° 45-1998.

publiques et à la protection de l'environnement". C'est enfin la consécration législative du droit à l'information et à la participation pour des opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Il y a environ 9 000 enquêtes par an. Le public peut non seulement prendre une connaissance complète du projet mais aussi exprimer ses appréciations, suggestions et contre propositions. Le succès de la réforme va dépendre toutefois, comme auparavant, du dynamisme et de l'esprit d'imagination du commissaire enquêteur. Depuis la loi du 2 févr. 1995, il peut demander au président du tribunal administratif d'être assisté d'un expert à la charge du maître d'ouvrage. Il a toute latitude pour organiser l'enquête et faciliter le dialogue. Il peut notamment organiser une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Depuis la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, il est même obligé de tenir cette réunion publique à la demande du maire de la commune d'implantation d'une installation Seveso (art. L. 123-9 c. env. 4° al.). Sa désignation par le président du tribunal administratif devrait lui donner plus d'indépendance si des moyens financiers lui sont octroyés²⁰⁷. Son indemnisation était assurée par l'État et les frais de l'enquête par le maître d'ouvrage. Depuis la loi de finances du 30 déc. 1993, c'est le maître d'ouvrage qui prend en charge l'indemnisation du commissaire enquêteur et les frais de l'enquête selon des modalités prévues par le décret 94-873 du 10 oct. 1994 et l'arrêté du 25 avril 1995 modifié le 15 mai 2001 pour les enquêtes dont l'arrêté d'ouverture a été pris après le 12 oct. 1994. Depuis le décret 2002-1341 du 5 novembre 2002 les maîtres d'ouvrage versent les indemnités dans un fonds d'indemnisation géré par la Caisse des dépôts et consignations. Depuis 2003 les commissaires enquêteurs peuvent demander au président du tribunal administratif d'ordonner au maître d'ouvrage de verser une provision au fonds d'indemnisation ; l'ouverture de l'enquête ne pourra avoir lieu qu'après le versement de cette provision. Face à l'enquête publique les associations peuvent se faire entendre (art. 4, al. 5 de la loi du 12 juill. 1983, art. L. 123-9, c. env.) et formuler des contre-propositions. Selon une disposition qui en dit long sur les pratiques des administrations refusant la photocopie des dossiers d'enquête, la loi du 2 févr. 1995 reconnaît le droit aux associations de protection de l'environnement agréées de se faire communiquer à leurs frais le dossier d'enquête (art. L. 123-8, c. env.). Il reste anormal que cette communicabilité ne soit pas ouverte à tous. Le rapport du commissaire enquêteur comprenant les contre-propositions et ses conclusions motivées est automatiquement rendu public.

La recherche d'améliorations limitées conduira à une série de modifications de la loi dite Bouchardeau (loi paysage du 8 janvier 1993, loi de finances du 30 déc. 1993,

²⁰⁷ Un décret 98-622 du 20 juillet 1998 impose au trib. administratif de choisir le commissaire-enquêteur sur une liste d'aptitudes établie par département par une commission. V. sur cette réforme E. GILLET-LORENZI, Listes d'aptitudes et reconnaissance des commissaires-enquêteurs : des espoirs déçus, *La Gazette*, 29 mars 1999 ; D. RUEZ, La position de la commission nationale des commissaires-enquêteurs vis-à-vis des listes départementales d'aptitude, *DE* 1998-61, p. 13 ; R. HOSTIOU, Le commissaire-enquêteur nouveau est-il arrivé ? *RFDA*, 1998-6, p. 1147.

art. 109, loi Barnier du 2 févr. 1995, loi démocratie de proximité du 27 février 2002)
208

Initialement il était prévu d'unifier les multiples procédures d'enquête publique et d'organiser une enquête pour tous les travaux soumis à étude d'impact. Finalement la loi maintient en vigueur les procédures spéciales et ne s'applique qu'aux aménagements, ouvrages et travaux figurant sur une liste fixée par décret. La liste des opérations soumises à la nouvelle procédure d'enquête publique (décr. 85-453 du 23 avr. 1985 modifié), indépendante de la liste relative aux études d'impact, concerne celles qui sont susceptibles d'affecter l'environnement et qui pourront fixer pour un même ouvrage des seuils et critères tenant compte " de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire ”.

SECTION 4. LE DROIT À PARTICIPER À LA DÉCISION

A. La participation à l'action des organismes publics

Les associations participent à certains organes consultatifs ou d'administration dans la mesure où des sièges leur sont expressément réservés. Elles peuvent par ailleurs être appelées à être désignées au titre des personnalités qualifiées. L'art. L. 141-2, c. env. prévoit que les associations agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement. Cette participation n'est ni obligatoire, ni automatique, elle n'est d'ailleurs pas réservée aux seules associations agréées. Mais une commission qui ouvre des sièges aux associations agréées ne peut faire siéger des associations non agréées²⁰⁹

1. La participation aux organes consultatifs

a. LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS NON AGRÉÉES

Au niveau central :

- participation de deux représentants d'associations de consommateurs ou de protection de la nature au Comité national de l'eau (art. 2, décr. 3 sept. 1965, mod. le 7 févr. 1977) ;
- participation de deux représentants d'associations de protection de la nature et de l'environnement à l'observatoire de l'eau (art. 4, arrêté du 21 février 1996) ;

²⁰⁸ J. Ph. COLSON, La réforme des enquêtes publiques en France, *RJE*, 1993-2, p. 233 ; J.-Cl. HÉLIN, La loi paysage et le droit des enquêtes publiques, *AJDA*, 1993-776 ; B Delaunay, de la participation du public à l'élaboration de grands projets, *LPA* n° 247, 11 déc. 2002

²⁰⁹ CE, Association France Nature Environnement, 28 février 2001, Rec. T. ; note X. Braud, *RJE*, n°4, 2001, p. 651.

- participation de deux représentants des associations de protection de la nature au Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers (art. 41, décr. 3 août 1964 mod. par décr. 26 déc. 1978) ;
- participation de quatre représentants des organismes de protection de la nature au Conseil national de la chasse (art. R. 221-2, c. rur.) ;
- participation d'un représentant des associations protectrices des animaux dans la commission consultative sur l'abattage des animaux (art. 14, décret 87-903 du 1^{er} octobre 1997) ;
- participation de deux personnalités responsables d'associations au Conseil de la recherche sur l'environnement et le cadre de vie (art. 3, décr. 15 sept. 1979) ;
- participation de deux membres d'associations au Conseil supérieur des installations classées (art. 2, décr. 29 déc. 1976, mod. le 2 novembre 1989) ;
- participation de quatorze personnalités qualifiées à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (art. 14, décr. 98-865 du 23 sept. 1998) ;
- participation de quatre responsables d'associations au Conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral (art. 75, décr. 11 déc. 1975, modifié le 9 mai 1979 ; art. R. 243-10, c. rur.) ;
- participation de dix représentants des associations concernées par la lutte contre le bruit au Conseil national du bruit (art. 2, décr. 7 juin 1982, modifié le 15 janv. 1986) ;
- participation de trois représentants d'associations de protection de la nature à la commission d'homologation des pièges (art. 5, arr. 23 mai 1984 modifié le 22 déc. 1994) ;
- participation de trois représentants d'associations au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire (art. 2, décr. 2 mars 1987) ;
- participation d'un représentant des associations de riverains à la commission nationale de prévention des nuisances (art. R. 227.1, Code de l'aviation civile, décret 2000.126 du 16 février 2000).
- participation de représentants d'associations dans le domaine du développement durable au Conseil national du développement durable (art. 4, décr. 2003-36 du 13 janvier 2003).
- participation d'associations de protection de l'environnement à la commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations (arrêté du 30 avril 2002).
- participation d'associations de développement durable à la conférence permanente habitat- construction –développement durable (décret 2002-484 du 9 avril 2002).

Au niveau local :

- participation de deux représentants d'association au conseil d'administration de l'agence des espaces verts de la région de l'Île de France (art. 4, décr. 2 oct. 1976) ;
- participation éventuelle d'associations aux comités techniques régionaux de l'eau (art. 9, décr. 87-154 du 27 févr. 1987) ;
- participation de représentants d'associations aux comités économiques et sociaux des régions (décr. 11 oct. 1982 modifié le 12 mai 1989) ;

- participation de personnalités au Conseil d'administration des parcs nationaux (décr. 90-164, 16 févr. 1990 ; art. R. 241-18, c. rur.) ;
- participation d'un représentant d'associations de consommateurs à la commission départementale d'équipement commercial (art. 30, loi du 27 déc. 1973, mod. par loi du 29 janvier 1993 et du 5 juillet 1996) ;
- participation d'associations au conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (art. 6, loi du 3 janv. 1977) ;
- participation de deux membres d'associations à la commission départementale des carrières (art. 16-2 loi du 19 juill. 1976 issu de la loi du 4 janvier 1993 (art. L. 515-2, c. env.) et art. 1 du décret 94-486 du 9 juin 1994) ;
- participation d'un représentant des associations de protection de la nature dans la commission locale de l'eau (art. 3, décret 92-1042 du 24 sept. 1992) ;
- participation de deux représentants d'associations de protection de la nature ou d'organismes gestionnaires de milieux naturels, de la faune et de la flore à la commission départementale d'orientation de l'agriculture instituée par la loi 99-574 du 9 juillet 1999 (décret 99-731 du 26 août 1999, art. R. 313.1, c. rur.) ;
- participation de trois représentants d'associations à la commission régionale du patrimoine et des sites (art. 3, décr. 99-78, 5 février 1999) ;
- participation d'associations de chasseurs, d'usagers et de protection de la nature aux commissions régionales de la forêt et des produits forestiers (art. 2, décr. 86-483 du 14 mars 1986) ;
- participation de trois personnalités proposées par les associations de protection des animaux et de la nature à la commission nationale de l'expérimentation animale (art. 28, décr. 87-848 du 19 oct. 1987) ;
- participation de représentants d'associations de protection de l'environnement à la commission départementale de gestion des déchets ménagers (art. 4, décret 93-139 du 3 février 1993) ;
- participation d'associations de protection de l'environnement au comité local d'information et de suivi des laboratoires souterrains de déchets radioactifs (art. 14, loi 91-1381 du 30 décembre 1991, art. L. 542-13, c. env.) ;
- participation d'associations de riverains et d'associations de protection de l'environnement aux commissions consultatives de l'environnement des aérodromes (art. 4 du décret 87-341 du 21 mai 1987 modifié par le décret 2000-127 du 16 février 2000) ;
- participation d'associations de protection de l'environnement et du patrimoine à la commission de concertation concernant la reconstruction de plein droit des ouvrages et accessoires des lignes électriques détruits par les tempêtes de décembre 1999 (art. 21 loi 2000-108 du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité) ;
- participation de quatre associations nommément désignées au comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens (art. 4, décret du 7 juillet 2000) ;
- participation des associations de protection de la nature aux comités de pilotage Natura 2000 (art. R. 214-25 c. rur.).

- participation des associations de protection de l'environnement aux commissions départementales d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (art.7, décret 2001-449 du 25 mai 2001)
- participation de représentants d'associations dont un représentant d'association de sinistrés à la commission départementale des risques naturels majeurs (art. 44 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003, codifié à l'art. L.565-1 c. env.).
- participation d'association de protection de l'environnement à la commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations (arrêté du 30 avril 2002).

b. LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES

Au niveau central :

- participation de six personnalités désignées sur proposition des associations agréées de protection de la nature ayant un caractère régional au Conseil national de la protection de la nature (art. R. 251-5, c. rur.) ;
- participation de deux représentants d'associations agréées au Conseil supérieur de la pêche (art. R. 234-6, c. rur.) ;
- participation de trois représentants d'associations agréées au conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (art. L. 131-4, c. env.) (art. 4, décr. 91-732 du 26 juillet 1991) ;
- participation d'associations agréées au Conseil pour le droit des générations futures (art. 4, décret 93-298 du 8 mars 1993) ;
- participation d'associations agréées aux commissions nationales des aides de l'ADEME (décret 2000-161 du 23 février 2000) ;
- participation de deux représentants d'associations agréées à la Commission nationale du débat public (art. L. 121-3 c. Env.) ; ;
- participation de trois représentants des associations agréées au Conseil national de l'air (art. 2, décret 97-432 du 29 avril 1997 modifié par décret 98-184 du 18 mars 1998) ;
- participation de l'union des fédérations d'associations agréées de pêche au conseil national de la montagne (art. 2, décret 85-994 du 20 septembre 1985).
- participation de trois représentants d'associations agréées au Conseil national des déchets (art. 2, décret 2001-594 du 5 juillet 2001).
- participation de deux représentants d'associations agréées au Conseil d'orientation de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique(art.2, décret 2002-328 du 8 mars 2002).
- participation d'associations agrées de protection de l'environnement à la Commission chargée d'élaborer le plan national relatif aux PCB (décret 2001-63 du 18 janvier 2001).

Au niveau local :

- participation des associations agréées de protection de la nature dans la commission du milieu naturel aquatique de bassin (loi du 29 juin 1984, relative à la pêche en eau douce, art. L. 433-1, c. env. et art. R-233-3, c. rur.) ;
- participation de quatre représentants d'associations agréées à la commission départementale des sites siégeant dans la formation de protection de la nature (art. 3 et 5, décr. 98-865, 23 septembre 1998) ;
- participation de deux représentants d'associations agréées choisis parmi les organisations les plus représentatives pour siéger au Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage depuis 1986 (art. R. 221-25, c. rur.) ;
- participation de deux représentants d'associations de protection de la nature agréées au sein de la commission de plans de chasse individuels (art. R. 225.7, c. rur.) ;
- participation de deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages à la commission communale d'aménagement foncier (9^e art. L. 121-8, c. rur., modif. par l'art. 11-VII de la loi du 8 janvier 1993) ;
- participation d'un représentant d'une association agréée de protection de la nature au conseil d'administration des agences de l'eau (art. 5, décr. 14 sept. 1966 modifié par décr. 86-1059 du 19 sept. 1986 et décr. 99-765 du 6 sept. 1999) ;
- participation de trois à six représentants d'associations agréées de protection de la nature aux comités de bassin (arr. 12 déc. 1986 modifié par arr. 6 sept. 1999) ;
- participation avec voix consultative au groupe de travail des zones de publicité autorisée des associations locales agréées (art. 13-1, loi du 29 déc. 1979) ;
- participation de deux représentants d'associations agréées aux commissions départementales des sites, perspectives et paysages (art. 3, décret 98-865 du 23 septembre 1998) ;
- désignation de représentants d'associations agréées dans la commission consultative départementale d'élimination des déchets ménagers (art. 5 décret 96-1008 du 18 novembre 1996) ;
- participation de trois représentants d'associations agréées au comité de massif pour le Massif central (art. 3, décret 85-995 du 20 septembre 1985) ;
- désignation par le préfet de région de représentants d'associations agréées au comité régional de l'environnement (art. L. 131-2 c. env.) ;
- désignation par le préfet d'un membre du conseil départemental d'hygiène sur proposition des associations agréées de protection de la nature et de défense de l'environnement (art. 1, décr. 88-573 du 5 mai 1988) ;
- désignation par le préfet de région de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées dans la commission régionale d'élimination des déchets industriels spéciaux (art. 5, décret 96-1009 du 18 novembre 1996).
- Désignation de deux représentants des associations agréées pour la protection de l'environnement à la commission départementale d'orientation de l'agriculture (art. R.313-1 c. rur. Décret 2001-785 du 27 août 2001)).

- participation d'un représentant des associations agréées à la conférence régionale pour le développement de l'agriculture (art. R. 821-11 c. rur., décret 2001-961 du 22 octobre 2001).
- participation d'associations agréées de protection de l'environnement aux conseils d'administration des offices de l'eau des DOM (art. L. 213-13 c. env. issu de l'art. 54 de la loi 2003-660 du 21 juillet 2003).

2. La participation des associations en matière d'urbanisme

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a engagé un processus de participation institutionnelle des associations à l'élaboration des documents d'urbanisme. La décentralisation de l'urbanisme en 1983, contrairement à l'attente générale, n'a pas perfectionné ce processus qui reste par conséquent encore perfectible.

Malgré l'unification du régime des associations depuis la loi du 2 février 1995, les associations locales d'usagers agréées de l'ancien art. L. 121-8, devenu L. 121-5 c. urb., subsistent à l'échelle communale avec un régime de création particulier (art. R. 121-5, c. urb.).

a. ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

Le président de l'établissement public chargé d'élaborer le schéma peut recueillir l'avis de toute association (art. L. 122-7 c. urb.). Les associations locales d'usagers agréées sont consultées à leur demande sur le projet de schéma (art. L. 122-8 al 3)

b. ÉLABORATION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Il n'a jamais été possible aux associations d'être membres du groupe de travail élaborant le POS²¹⁰. Il était prévu seulement, depuis le décret du 7 juillet 1977, que les présidents des associations locales d'usagers agréées au titre de l'ancien art. L. 121-8 du code de l'urbanisme pouvaient sur leur demande être entendus au sein du groupe de travail

Désormais le maire peut recueillir l'avis de toute association (art. L. 123-8 al.3). Les associations locales d'usagers agréées sont consultées sur leur demande sur le projet de plan (art. L. 121-5 c. urb. et R. 123-16) ; cette consultation est continue, elle peut avoir lieu pendant toute la durée de l'élaboration ou de la révision du plan.

c. ÉLABORATION DES PLANS DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR

²¹⁰ Leur présence comme membre du groupe de travail rendait irrégulière la procédure d'élaboration du POS (CE, 5 janv. 1979, *Association pour la protection et l'embellissement du site de la Baule-Escoublac*, Rec., p. 7 ; note Charles, *AJDA*, 1979, n° 4, p. 45 ; note Hostiou et Pittard, *RJE*, 1979, p. 23 ; CE, 27 juill. 1980, *Ministre de l'Équipement, Association des propriétaires de la pointe de Moustierlin*, Rec., p. 346.

Le régime des secteurs sauvegardés, n'ayant pas été modifié par la loi de décentralisation, la participation des associations reste la même. La commission locale du secteur sauvegardé, constituée par arrêté du préfet, entend sur leur demande les représentants des associations locales agréées au titre de l'art. L. 121-5. Le projet de plan doit être ensuite communiqué sur sa demande au président d'une association agréée au titre de l'article L. 121-5 par le préfet. Le président de l'association fait connaître ses observations au plus tard un mois après avoir eu connaissance du projet (art. R. 313-6, al. 2).

d. LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE CONCILIATION EN MATIÈRE D'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Instituée par l'art. L. 121-6 du code de l'urbanisme la commission départementale de conciliation, composée à parts égales d'élus communaux et de personnes qualifiées désignées par le préfet est chargée de rechercher un accord ou de formuler éventuellement des propositions alternatives en cas de conflits entre les rédacteurs du projet et une personne publique associée à l'élaboration du document d'urbanisme. Ces propositions sont rendues publiques. La commission ne peut être saisie que par les personnes publiques ayant émis un avis défavorable au projet qui leur a été soumis. Les associations de défense de l'environnement peuvent y participer de deux manières. En se faisant désigner comme membre de la commission parmi les personnes qualifiées "en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'architecture ou d'environnement" (art. R. 121-6) ou en demandant à être entendue à la condition d'être une association locale d'usagers agréée (art.L. 121-6 al.2 c. urb.).

B. Le référendum et le droit de pétition

Les associations de défense de l'environnement ont toujours réclamé la mise en place d'un référendum d'initiative populaire au niveau local en vue de contraindre les pouvoirs locaux à instaurer un débat démocratique sur les options d'aménagement engageant l'avenir de l'environnement d'une commune²¹¹. Cette revendication se heurte à l'opposition des élus inquiets de se voir dépouiller de leurs pouvoirs. En tout état de cause, il n'est pas évident que de tels référendums locaux seraient toujours des succès pour les thèses écologistes. La politique de décentralisation qui rend encore plus dangereux le monopole du pouvoir local entre les mains des seuls élus est un motif supplémentaire d'instauration légale du référendum local. Cette réforme aurait dû résulter de la loi sur " le développement de la participation des citoyens à la vie locale " annoncée par l'article 1 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

²¹¹ A. WAECHTER, " Pour des référendums d'initiative populaire ", *MTP*, 13 avr. 1990, p. 31 ; BELLOUBET-FRIER, Les référendums municipaux, *Pouvoirs*, 1996, n° 77, p. 163.

Ce fut la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 févr. 1992 qui instaura avec trop de prudence, les instruments juridiques de la démocratie locale. Est devenu un principe essentiel de la démocratie locale le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (art. 10). Les art. L. 2142.1 à 8 du CGCT organisent les modalités de ce que l'on a appelé pudiquement "une consultation"²¹². Il n'était pas alors question de référendum. L'initiative de la consultation appartient au maire ou au tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 hab. et plus ou à la majorité du conseil dans les communes de moins de 3 500 hab. Depuis l'art. 85 de la loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'initiative peut venir d'un cinquième des électeurs inscrits en vue d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales. La consultation n'est pas décisive, elle n'a que le caractère d'un avis. Elle est précédée d'un dossier d'information mis à la disposition du public au moins quinze jours avant le scrutin. La jurisprudence restrictive des juridictions administratives, prisonnières d'un texte traduisant la peur des élus locaux devant la démocratie directe, augure mal d'un usage satisfaisant du référendum local²¹³.

La loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003, en introduisant un article 72-1 dans la Constitution reconnaît à la fois un droit de pétition aux électeurs d'une collectivité territoriale leur permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence et ouvre la faculté d'organiser des référendums décisionnels locaux sur des actes généraux relevant de la compétence des communes, départements et régions. La loi organique 2003-705 du 1^{er} août 2003 précise les conditions d'organisation de ces référendums locaux décisionnels. Le texte soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Les associations d'environnement ne sont pas habilitées en tant que telles à participer à la campagne officielle en vue du référendum

C. La participation à l'élaboration des textes réglementaires

En dehors des procédures traditionnelles de consultation officielles ou institutionnalisées dans des conseils et commissions où des représentants d'associations d'environnement sont parfois invités à siéger, il n'existe aucun

²¹² Sur l'organisation de la consultation, art. R.2142-1 à 2142-11, CGCT ; J.-B. AUBY, "La loi du 6 févr. 1992 et la citoyenneté locale", *RFDA*, 1993-1, p. 37.

²¹³ TA Lille, 16 juillet 1992, *Rec.*, p. 619 ; TA Nantes, 12 nov. 1992, note R. Romi, *Droit de l'environnement*, n° 17-1993, p. 19 ; TA Nantes, 8 févr. 1993, *Rec.*, p. 501 ; TA Poitiers, 20 oct. 1993, *Rec.*, p. 524, note R. R. *Droit de l'environnement*, n° 22, 1993, p. 121 ; CE, 16 nov. 1994, *Commune d'Awala Yalimapo*, *Rec.*, p. 498 ; CE, 16 déc. 1994, *Commune d'Avrillé*, *Rec.*, p. 558, note H. RIHAL, *RFDA*, 1996-3, p. 452 ; J. VIGUIER, Premières expériences de référendum communal, *RFDA*, 1996-3, p. 441 ; entre 1995 et 1999, il y aurait eu une centaine de consultations.

mécanisme juridique de démocratie administrative. L'environnement serait pourtant le secteur idéal pour organiser de façon officielle une publicité des projets de textes réglementaires permettant, pendant un délai déterminé, à tous citoyens ou groupements de formuler des commentaires et observations sur le projet. Le texte adopté par le gouvernement n'en serait que meilleur et répondrait mieux aux besoins réels de la société, de ce fait il serait plus spontanément appliqué. Les industriels et les associations d'environnement seraient sur un pied d'égalité face à la connaissance préalable des réformes envisagées. Une telle procédure existe aux États-Unis depuis plus de 60 ans dans le code de procédure administrative²¹⁴. Il est temps de mettre fin au secret administratif qui entoure les projets de décrets et stérilise l'action administrative coupée des acteurs économiques et sociaux. L'art. 8 de la Convention d'Aarhus du 21 avril 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, va tout à fait dans ce sens.

D. La participation à la gestion de l'environnement

Des personnes de droit public ou de droit privé peuvent se réunir depuis la loi du 2 février 1995 pour exercer ensemble des activités dans le domaine de l'environnement ainsi que pour créer ou gérer des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités²¹⁵. L'instrument juridique de cette participation commune est le groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. L. 131-8 c. env. et décret 95-636 du 6 mai 1995).

²¹⁴ M. PRIEUR, " Étude relative à la mise en place d'une procédure administrative de consultation et de participation préalable à l'élaboration des textes réglementaires en matière d'environnement ", *CRIDEAU-CNRS*, ministère de l'Environnement, 1994.

²¹⁵ Initialement ces GIP ne pouvaient être créés que dans le domaine de la protection de la nature, l'art. 54 de la loi 99-533 du 25 juin 1999 a élargi la compétence des GIP à tout l'environnement (ex. d'un GIP dans le domaine de l'eau : Seine- aval, arrêté du 4 juillet 2003, JO 19 juillet).

CHAPITRE 6. LE DROIT À LA CONCERTATION

Le principe de concertation est une forme particulière de participation à priori moins développée qui relève plus d'une volonté de dialogue et de partenariat. Une procédure spéciale du droit de l'urbanisme a institué une concertation préalable à toute opération d'aménagement (art. L. 300-2, c. urb.)²¹⁶. Une charte de la concertation a été proposée en 1996 par le ministère de l'Environnement en tant que code de bonne conduite. La loi démocratie de proximité du 27 février 2002 consacre un chapitre à la concertation avec le public (titre IV, chapitre I) et la Commission nationale du débat public se voit attribuer un rôle de conseiller sur toute question relative à la concertation (art. L. 121-1 al. 5 c. env.). Lorsque la Commission refuse d'organiser un débat public, elle est invitée à recommander l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose (art. L. 121-9-I al 3 c. env.)²¹⁷.

SECTION 1. LA CONCERTATION AVEC LES POLLUEURS

Bien que le droit de l'environnement apparaisse pour l'essentiel comme un régime de police visant à limiter ou interdire les pollutions par des actes unilatéraux autoritaires, la réalité administrative est plutôt en faveur de mesures concertées et négociées avec les industriels. Cette attitude est admissible si elle n'aboutit pas à un laxisme excessif ou à des dérogations abusives et si elle ne s'accompagne pas d'une insuffisance ou d'une absence de contrôle. Le service chargé des installations classées revendique cette politique de concertation et considère qu'elle a permis d'introduire en douceur les mesures antipollution dans le processus industriel grâce à l'autorité résultant de la magistrature technique des services administratifs compétents²¹⁸.

Parallèlement à la pratique administrative de concertation avec les pollueurs, une politique contractuelle a permis dans certains cas de concrétiser des engagements pris par les industriels. Bien que n'étant prévues par aucun texte, ces procédures ont été présentées comme un des axes de l'action des pouvoirs publics en matière de pollution. Depuis peu, la négociation s'organise aussi pour mieux contrôler au grand jour des installations dangereuses grâce aux commissions locales d'information.

²¹⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1998, n° 346.

²¹⁷ Par ex. décision 2003-16 du 7 mai 2003, JO 5 juin 2003, p. 9588

²¹⁸ Y. MARTIN, " Police technique de l'industrie ", *Annales des Mines*, mars 1978, p. 86.

A. Les contrats de branche et les programmes d'entreprises²¹⁹

Le contrat de branche était un programme de réduction de la pollution (essentiellement des eaux) en contrepartie d'une aide financière aux industriels pour la dépollution. Le contrat était signé par le ministre de l'Environnement pour l'État et le représentant de la branche professionnelle concernée.

L'aide financière de l'État dont le taux maximum était de 10 % des investissements complétait l'aide des agences financières de bassin qui pouvait représenter 50 % de l'investissement. Cette aide exceptionnelle était parfois combinée avec une aide de l'État accordée à l'industriel pour le paiement de sa redevance de pollution. Cette pratique dite de "l'écrêtement" a été abandonnée à compter de 1981 sauf pour les contrats en cours de réalisation. Les contrats de branche ont été signés entre 1972 et 1979 dans les secteurs suivants : industrie papetière (12 juill. 1972), industrie sucrière (19 août 1973), fabricants de levure (4 mars 1975), féculerie de pomme de terre (4 mars 1975), distillerie d'alcool (5 mars 1975), peignage et lavage de laine (8 sept. 1977), mégisserie (13 déc. 1977). L'aide de l'État aux pollueurs aurait représenté une charge de 75 millions de Francs en six ans pour le budget de l'État.

Le contrat était d'abord un engagement moral, l'obligation juridique n'intervenant qu'à l'occasion de l'octroi des subventions étatiques versées sous conditions. Le contrat de branche avait des effets indirects importants dans la mesure où il préfigurait les prescriptions techniques imposées unilatéralement par les arrêtés préfectoraux d'autorisation ou de modification et s'imposant à l'issue du contrat de branche non seulement aux entreprises de la branche ayant bénéficié des aides financières mais aussi aux autres entreprises.

Des critiques sévères mais justifiées ont été formulées à l'encontre de ce procédé qui portait atteinte au principe de la police administrative selon lequel l'autorité de police ne peut conclure de convention sur l'exercice de ses pouvoirs de police²²⁰. Ce qui paraissait dangereux dans ce procédé était son absence de base légale, son manque de publicité et la difficulté qui en résultait pour les tiers de contrôler la légalité de telles mesures. Il n'était pas normal que la législation sur les installations classées soit ainsi tournée (en même temps que le principe pollueur-payeur) et que les autorités de contrôle soient conduites à moduler leur devoir de surveillance des pollutions émises sur la base de contrats qui risquaient de n'être pas

²¹⁹ P. LASCOUMES, *Un droit de l'environnement négocié, volet discret d'une politique publique*, PIREN-CNRS, 1990.

²²⁰ CABALLERO, *op. cit.*, p. 152.

en conformité avec les exigences des autorisations de police délivrées au plan local sous réserve des droits des tiers²²¹.

Plus compatible avec le principe pollueur-payeur, tout en incitant les industriels à procéder à des investissements anti-pollution, les programmes d'entreprise n'étaient normalement pas assortis de subventions spécifiques versées par l'État. Ils revêtaient la même forme que les contrats de branche. Au lieu d'être signés par un syndicat professionnel, ils l'étaient par une entreprise ou un groupe d'entreprises. Le premier programme de ce type a été signé en 1975 avec la Société Pechiney-Ugine-Kuhlman en vue d'une dépollution des usines du groupe jusqu'en 1979²²².

Un accord d'un type particulier a été passé le 17 décembre 1979 entre le ministre de l'Environnement et diverses organisations professionnelles, relatif " aux actions de protection de l'environnement et d'économie d'énergie et de matières premières dans le domaine de l'emballage des liquides alimentaires ". Ce texte constituait un vaste programme concerté de valorisation des déchets d'emballage avec des objectifs chiffrés en ce qui concerne le recyclage du verre ménager, la régénération des emballages plastiques et le réemploi des bouteilles en verre. Valable jusqu'au 31 décembre 1984, cet accord était exemplaire d'une forme de concertation multilatérale qui intègre l'environnement et les économies d'énergie avec une perspective à moyen terme acceptée par les producteurs (verre, plastique), les transformateurs (industries du vin, jus de fruits et autres boissons) et les distributeurs (supermarchés, hypermarchés, maisons d'alimentation à succursales). Dans le même esprit, un contrat a été signé le 9 décembre 1983 entre le secrétaire d'État à l'Environnement et l'interprofessionnel du papier. Il vise à provoquer un développement de la valorisation des vieux papiers pour porter leur taux d'utilisation dans la fabrication des papiers-cartons de 37 % en 1981 à 43 % en 1986. Un accord a été signé par huit ministres, l'ADEME et les organisations professionnelles de la construction et du bois le 28 mars 2001 pour faire passer la part du bois dans la construction de 10 à 12,5 % en dix ans afin de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La formule des contrats de plan prévue par la loi du 29 juillet 1982 sur la planification et le décret du 21 janvier 1983 semble pouvoir désormais servir de cadre légal à des accords nouveaux entre l'administration et les industriels (convention concernant la politique de l'eau entre Saint-Gobain et le ministre de l'Environnement du 15 février 1983).

²²¹ Les dispositions d'un contrat de branche ne sauraient entraver l'exercice des pouvoirs du préfet, au titre des installations classées. TA Toulouse, 10 juin 1987, *Sté Abran*, Code permanent environnement et nuisances.

²²² La décision du ministre de passer de telles conventions a été annulée pour défaut de base légale (CE, 8 mars 1985, *Les amis de la terre*, *Rec.*, p. 73, concl. Jeanneney, *RFDA*, 1985, p. 363).

Sur la base des accords volontaires suggérés par une résolution du 14 octobre 1988 par la Commission européenne²²³, cinq accords ont été passés entre l'Etat et des organisations professionnelles le 7 février 1989 en vue de protéger la couche d'ozone.

B. Les commissions locales d'information

La mise en place d'institutions locales permanentes de concertation et de négociations sur les lieux de fonctionnement d'activités polluantes ou dangereuses est une innovation récente qui semble devoir se généraliser. La loi du 11 juill. 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports a institué en son art. 2 des commissions consultatives de l'environnement (art. L. 571-13, c. env.) dont l'organisation résulte du décret 87-341 du 21 mai 1987. La loi du 30 déc. 1991 relative aux déchets radioactifs prévoit sur chaque site de laboratoire souterrain un comité local d'information et de suivi (art. L. 542-13, c. env.). La loi du 13 juill. 1992 relative aux déchets (art. L. 124-1, c. env.) permet la création de commissions locales d'information et de surveillance sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets (décret 93-1410 du 29 déc. 1993). La loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels impose la création de comités locaux d'information et de concertation sur les risques (CLIC) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations Seveso. Une expérimentation a été lancée par une circulaire du 12 juillet 2002 permettant la mise en place de 73 comités locaux. La composition et le fonctionnement de ces comités seront précisées par un décret (art. L 125-2 c. env.). Faisant toujours une place à l'exploitant et aux associations, ces Commissions locales d'information sont présidées par le préfet alors qu'il serait préférable qu'elles le soient par une personnalité indépendante. Leur pouvoir d'investigation de surveillance et de proposition est variable selon les rapports de force locaux et l'engagement des élus.

SECTION 2. LA CONCERTATION AVEC LES ORGANISMES PUBLICS

La multiplication des relations contractuelles de l'État avec d'autres personnes publiques est une nouvelle forme d'action administrative et aboutit à mieux coordonner la mise en œuvre locale de certaines politiques nationales en accompagnant la distribution de subventions d'une programmation à moyen terme négociée par les deux parties. Il peut s'agir aussi d'accords entre le ministère de l'Environnement et d'autres ministères comme avec l'Éducation nationale ou avec la Défense (3 avril 1995).

²²³ JOCE n° C, 285, 9 nov. ; voir P. DROLL, le droit communautaire et les accords environnementaux, REDE n°2, 1997, p.191

A. Les contrats en matière de bruit²²⁴

La lutte contre le bruit dans les villes exige une réflexion préalable et la mise en place de certaines actions ponctuelles accompagnées ou non d'investissements (plans de transport, zones de silence, murs antibruit, isolation de logements, appareils de mesure du bruit ambiant, campagne d'information, etc.). De 1979 à 1986, le ministre de l'Environnement a signé 25 contrats de lutte contre le bruit avec les villes (Toulouse et Blois en 1979, Aix-les-Bains en 1980, Rennes, Lille, Montluçon en 1983, Limoges en 1984). Le protocole signé entre le ministre et le maire est accompagné d'une convention entre le maire et le préfet concernant l'engagement financier de l'État à concurrence de 50 % des dépenses.

Élargissant les contrats antibruit, Mme Bouchardeau, alors secrétaire d'État à l'Environnement, a innové en mettant en place des protocoles d'accord pour l'intégration de l'environnement urbain pour améliorer la qualité de la vie urbaine et la participation des citoyens, en développant notamment la promotion des jardins familiaux (premier protocole avec Besançon le 2 déc. 1983).

B. Les contrats en matière de protection de la nature

La loi sur la protection de la nature permet à l'État de passer des conventions de gestion des réserves naturelles avec des collectivités locales ou des établissements publics (art. 25, loi du 10 juill. 1976 ; art. R. 242-18, c. env.). La gestion des terrains acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut être confiée par convention aux collectivités locales ou à leurs groupements, à des établissements publics, à des fondations, à des associations spécialisées agréées à cet effet, à des exploitants agricoles (art. 2, loi du 10 juill. 1975 modifiée ; art. L. 322-9, c. env.). En 1980, une convention a été signée entre le ministère de la Défense et celui de l'Environnement pour la protection écologique des terrains militaires et la constitution de réserves biologiques domaniales. De même l'ONF, l'agriculture et l'environnement ont prévu par convention en 1981 des réserves biologiques dans les forêts domaniales²²⁵.

Le contrat territorial d'exploitation institué par l'art. 4 de la loi d'orientation agricole 99-574 du 9 juillet 1999 (art. L. 311-3, c. rur.) et le décret 99-874 du 13 octobre 1999 a pour objet d'engager l'exploitant agricole dans le domaine de l'environnement en vue de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, les

²²⁴ On peut citer le protocole d'accord du 17 févr. 1993 entre la Fédération nationale du bâtiment et la Direction de l'habitat et de la construction qui concerne le bruit, mais va au-delà en abordant tous les aspects de l'environnement (*MTP*, 19 févr. 1993).

²²⁵ V. proposition de loi portant création des contrats de protection de l'environnement, Sénat n° 321, 6 mai 1992.

eaux, la nature et les paysages²²⁶. Le décret 2003-675 du 22 juillet 2003 (JO, 25 juillet) remplace ces contrats par des contrats « d'agriculture durable » ouverts à la signature non seulement des exploitants agricoles mais aussi des associations mettant directement en valeur une exploitation agricole.

Les organes de gestion des espaces naturels sont invités à passer des contrats avec le Comité national olympique et sportif français pour fixer les modalités de pratique des sports de pleine nature (art. L. 364-1 c. env.).

C. Les contrats de gestion des eaux

À partir de 1971, l'État a financé des opérations rivières propres en concertation avec les collectivités locales. Pour formaliser cette aide, le Comité interministériel de la qualité de la vie a institué des "contrats rivières propres" le 19 mai 1980 avec un comité d'agrément national. Des circulaires du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985 organisaient ces contrats de rivière²²⁷. Ce sont en réalité des instruments de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité qui ne concernent en principe que les grandes rivières. Le contrat était signé avant 1983 entre le ministère de l'Environnement et le préfet du département après une concertation avec les communes et les industriels concernés au sein d'un comité de rivière. Depuis 1983, le contrat est signé entre le préfet, le président du conseil général et le directeur de l'agence de bassin (contrat de rivière Loiret, 31 mai 1983). Le contrat de rivière propre du Trioux en Bretagne signé le 26 novembre 1983 innove en associant la Chambre d'agriculture et des associations de protection de l'environnement²²⁸. Ces documents, ambigus au plan juridique, ne semblent pas avoir directement de valeur contraignante mais doivent servir de directive pour la programmation et l'action réglementaire ultérieure²²⁹.

Les organes de bassin passent aussi des contrats d'estuaire ou de baies avec les collectivités locales riveraines (contrat de baie de Brest, 12 février 1998) (circ. du 13 mai 1991 complétée par celle du 22 mars 1993) ou des conventions pour l'élaboration d'un schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux (convention cadre du 23 juin 1987).

Depuis la mise en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la loi du 3 janvier 1992, l'existence d'un SAGE ou sa mise à l'étude constituée, à compter du 1^{er} janvier 1995, une condition préalable nécessaire à

²²⁶ Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du code rural concernant ces contrats ont le caractère réglementaire (CC, 2003-195 L du 22 mai 2003, JO 3 juin 2003, p. 9470).

²²⁷ Remplacées par la circ. n° 93-36 du 22 mars 1993 (*BOMETT*, n° 819-93/11 du 30 avril 1993) elle-même remplacée par la circ. n° 94-81 du 24 oct. 1994 (*BOMETT*, 94/33, 10 déc. 1994).

²²⁸ Voir aussi l'Hérault (16 déc. 1986), La Selle (5 déc. 1988), L'Aude (8 mars 1991), la Sambre (28 nov. 1992), le Voisne (17 nov. 1993).

²²⁹ TA Lyon, 10 déc. 1989, *FRAPNA, RJE*, 1990-1, p. 119, concl. Fontbonne.

l'élaboration de contrats de rivière ou de baie qui apparaissent ainsi comme les instruments opérationnels de mise en œuvre des SAGE (circ. précitée du 2 mars 1993).

On peut mentionner également les contrats d'agglomération passés entre collectivités territoriales et agences de l'eau pour faciliter les raccordements aux réseaux des eaux usées et les contrats de vallée qui sont des contrats de rivière intégrant de façon plus systématique l'exploitation touristique.

D. Les contrats d'environnement avec les collectivités locales

À partir de 1990, l'État a mis en œuvre par contrat avec les communes et les départements une politique globale en faveur de l'environnement. La première charte départementale de l'environnement a été signée entre le ministre de l'Environnement et le conseil général du Tarn le 20 mars 1990. De même, les régions s'engagent avec des départements et des SIVOM (contrat d'environnement et de paysage, Hte-Normandie, avril 1990). La délégation à la qualité de la vie finance 50 % du coût des études en vue de l'élaboration par les villes de plus de 8 000 hab. de plans municipaux de l'environnement. Le premier a été signé à Longjumeau en juin 1990 (circ. du 24 juin 1991, BOMELHT du 30 septembre)²³⁰. Nice a signé sa charte pour l'environnement en 2000.

Cette utilisation négociée du droit de l'environnement et de l'urbanisme prendra la forme de " chartes d'écologie urbaine " avec une circulaire du 7 janvier 1993. Une relance des chartes départementales d'environnement résulte d'une circulaire n° 94-48 du 11 mai 1994 (METT 94/17 du 30 juin 1994). En 1999, 63 chartes d'écologie urbaine avaient été signées en tant qu'instrument des agendas 21 locaux²³¹.

E. Les contrats d'environnement avec les entreprises publiques

En application de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, des contrats de plan État-entreprises publiques sont prévus spécialement en matière d'environnement²³². Ils doivent mettre en place des processus et des techniques moins polluantes, concevoir des produits " plus propres ", généraliser les pratiques d'autosurveillance, publier leurs efforts de recherche et des rapports sur l'évolution des pollutions.

²³⁰ V. liste des plans municipaux d'environnement (*JO*, déb. Sénat 11 juin 1992, p. 1329). P. LE LOUARN, Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, *RJE*, 1995-1, p. 27 et s.

²³¹ V. O. Martin, *Politiques communales d'environnement*, J.-Cl. environnement, fasc. 165, n° 48 et s. ; M. PRIEUR, Plans municipaux et chartes pour l'environnement, *Droit et Ville*, n° 41-1996, p. 90 à 107.

²³² M. BAZEX, " Contrats de plan entre l'État et les entreprises publiques ", *AJDA*, 1984, p. 68.

Bien que n'ayant pas été formellement passée sous la forme d'un contrat de plan, une des premières illustrations de cette politique est la convention signée le 1^{er} juillet 1982 entre le ministre de l'Environnement et de l'Énergie d'une part et Électricité de France d'autre part. Cette convention conclue pour cinq ans vise à ce qu'EDF ait un comportement exemplaire en matière de sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie. Chaque année, un rapport sur l'application de la convention et les difficultés rencontrées doit être préparé par EDF, soumis au Haut comité de l'environnement et rendu public. De même, EDF publiera annuellement un bilan des effets induits sur l'environnement par le fonctionnement de ses ouvrages de production d'une puissance supérieure à 1 000 MW (bilan écologique traduisant l'influence de la centrale et de son exploitation sur les milieux naturels et les activités liées à l'environnement local). La convention comporte un certain nombre d'engagements et de déclarations d'intention concernant l'eau, l'air, le bruit, la faune et la flore, les paysages et l'occupation de l'espace. Un programme de recherche sur ces secteurs complète ces engagements. Cette première convention de 1982 a été remplacée par une convention du 27 janvier 1988 mettant l'accent sur la gestion des ressources hydrauliques, la protection du milieu aquatique et les réseaux de transport et de distribution. Un nouveau protocole a été signé entre l'État et EDF le 25 août 1992. Ces contrats, de type administratif, s'ils ne permettent pas l'intervention directe des tiers, constituent cependant un cadre légal aux mesures unilatérales prises par les services de l'État vis-à-vis d'EDF. Le refus de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du contrat peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part des tiers²³³ Le 19 octobre 1999, huit entreprises publiques ont signé une charte sous l'égide du comité 21 s'engageant à intégrer le développement durable dans leur stratégie.

Depuis sa création, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) passe des contrats avec des entreprises. Ainsi un accord avec Gaz de France a été signé en février 1995 en vue du développement des véhicules à gaz naturel. Un accord avec la Fédération française du bâtiment a été signé en janvier 2000.

CHAPITRE 7. LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Ce principe est inspiré par la théorie économique selon laquelle les coûts sociaux externes qui accompagnent la production industrielle (dont le coût résultant de la pollution) doivent être internalisés, c'est-à-dire pris en compte par les agents économiques dans leurs coûts de production. Il a été consacré par le principe 16 de la Déclaration de Rio en 1992.

SECTION 1. LA PROCLAMATION DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

L'énoncé d'un tel principe aux allures de slogan publicitaire ne peut que satisfaire le défenseur de l'environnement²³⁴. Mais sa simplicité cache des problèmes économiques et juridiques complexes²³⁵. Dans une acception large, ce principe vise à imputer au pollueur le coût social de la pollution qu'il engendre. Cela conduit à entraîner un mécanisme de responsabilité pour dommage écologique couvrant tous les effets d'une pollution non seulement sur les biens et les personnes mais aussi sur la nature elle-même. L'acception large du principe pollueur-payeur progresse puisqu'il est de plus en plus invoqué pour justifier l'adoption de régimes de responsabilité objective en matière d'environnement. *Voir la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (dite de Lugano), 6^e considérant, " Considérant l'opportunité d'établir dans ce domaine un régime de responsabilité objective tenant compte du principe " pollueur-payeur " et le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, 9 février 2000, Commission des Communautés européennes, 3.1. : " La responsabilité environnementale permet de mettre en œuvre les grands principes de la politique environnementale inscrits au traité CE (article 174, paragraphe 2) et avant tout le principe du pollueur-payeur... ".* Si le principe pollueur-payeur justifie la mise en œuvre d'un régime de responsabilité civile, il n'a pas pour objectif d'en définir les conditions d'application, qu'elles soient ou non fondées sur la faute. L'automatisme de la responsabilité objective correspond mieux cependant au principe pollueur-payeur.

Dans une acception plus limitée, qui est celle retenue par l'OCDE et la CEE, le principe pollueur-payeur vise à faire prendre en charge les dépenses de lutte contre la pollution par le pollueur. Le principe s'analyse alors comme une internalisation partielle qui permet d'imposer des taxes ou redevances de dépollution aux pollueurs sans faire supporter la dépollution par l'ensemble de la collectivité. Dans un tel

²³⁴ Ce principe a été rebaptisé par M. CABALLERO, principe " qui nuit paie ", *op. cit.*, p. 320, et par Henri SMETS, principe " utilisateur payeur ".

²³⁵ Sur l'introduction du principe en Amérique latine : CIDAA, *El principio contaminador pagador*, éd. Fraternal, Argentine, 1983.

système, la subvention de l'État aux pollueurs pour les aider à financer les investissements anti-pollution est contraire au principe pollueur-payeur²³⁶.

Les recommandations de l'OCDE²³⁷

Le principe pollueur-payeur a été énoncé d'abord dans la recommandation C(72) 128 du 26 mai 1972. Il signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution, arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. Le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et de leur consommation. De telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions dans la concurrence. Une deuxième recommandation du 14 novembre 1974 C (74.223) précise " la mise en œuvre du principe pollueur-payeur ". Il s'agit en réalité de permettre des exceptions au principe. Une aide aux pollueurs (sous forme de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures) n'est pas incompatible avec le principe pollueur-payeur si elle est sélective, limitée à des périodes transitoires ou adaptée à des situations régionales particulières. Si dans des cas exceptionnellement difficiles une aide est consentie à une installation polluante nouvelle, les conditions d'octroi de cette aide doivent être plus strictes que celles applicables aux installations existantes. Le principe pollueur-payeur doit bien sûr s'appliquer aussi aux pollutions frontalières²³⁸.

Les communautés européennes

Dans le premier programme d'action du 22 novembre 1973, les communautés européennes déclaraient appliquer le principe pollueur-payeur défini par l'OCDE en prévoyant toutefois des adaptations appropriées suivant les milieux pollués, les types et sources de pollution et suivant les régions considérées. Une recommandation du Conseil des communautés européennes du 7 novembre 1974 explicite le principe en ce qui concerne " l'imputation des coûts et l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement ". Une recommandation du 3 mars 1975 comporte en annexe les règles détaillées de mise en œuvre du principe²³⁹.

²³⁶ V. X. THUNIS et N. DE SADELEER, Le principe du pollueur-payeur : idéal régulateur ou règle de droit positif ?, Aménagement-Environnement, 1995, n° spécial, p. 9 et suiv.

²³⁷ *Le principe pollueur-payeur, définition, analyse, mise en œuvre*, OCDE, Paris, 1975.

²³⁸ H. SMETS, " À propos d'un éventuel principe pollueur-payeur en matière de pollution transfrontalière ", *Environmental policy and law*, sept. 1982, p. 40 ; " Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement ? ", *RGDIP*, 1993, n° 2, p. 339.

²³⁹ JO, CE, 25 juill. 1975, n° L. 194/1.

Depuis l'acte unique européen, le principe pollueur-payeur est devenu une norme juridique opposable directement à tous parce que insérée dans le traité (art. 174-2) mais il comporte beaucoup d'exceptions²⁴⁰.

En droit français

Le principe pollueur-payeur est sous-jacent à l'ensemble des dispositions imposant des taxes ou redevances à certains pollueurs. L'article 15 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (art. L. 514-7, c. env.), qui ne prévoit aucune indemnisation en cas de suppression d'une installation polluante, en est sûrement une illustration. Mais le principe " qui pollue doit payer " équivaut souvent à reconnaître le droit de polluer à celui qui paye²⁴¹ et " légitime alors les comportements écologiquement les plus discutables " ²⁴².

Le principe pollueur-payeur est devenu une règle de droit positif avec la loi du 2 février 1995 qui le définit comme un principe selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur (art. L. 110-1-II-3°, c. env.). La Charte Constitutionnelle de l'environnement de 2005 tout en ne citant pas la principe pollueur-payeur de peur de consacrer un droit à polluer énonce que « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » (art. 4).

SECTION 2. LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Pour que le pollueur assure une véritable dépollution permettant à la collectivité des habitants et au milieu naturel d'être dans un environnement satisfaisant, les pouvoirs publics qui veulent faire supporter la charge de la dépollution au pollueur peuvent recourir à plusieurs instruments qui, pris isolément, n'ont sûrement pas la même efficacité mais qui sont généralement utilisés conjointement. Il s'agit de la taxation des pollutions, de l'imposition de normes et de la mise en place de mécanismes divers de compensation²⁴³. Le principe doit

²⁴⁰ H. SMETS, " Les exceptions admises au principe pollueur-payeur ", La Communauté européenne et l'environnement, *Colloque d'Angers, CEDECE*, La Documentation française, 1997, p. 635.

²⁴¹ DU PONTAVICE, " La protection juridique du voisinage de l'environnement en droit civil comparé ", *RJE*, 1978.2, p. 151.

²⁴² J. UNTERMAIER, " Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan ", *Année de l'environnement*, 1980, p. 116.

²⁴³ Sur la comparaison de la taxation et de la norme, R. PRUD'HOMME, *Le ménagement de la nature*, Dunod, 1980 ; *La pratique des redevances de pollutions*, OCDE, Paris, 1980.

également se traduire juridiquement par l'abolition des droits acquis en matière de pollution.

De la multiplicité des taxations des pollutions à la T.G.A.P.

En dépit de son caractère très hétéroclite, la fiscalité de l'environnement contribue, sous des appellations diverses (taxe, redevance, taxe parafiscale), à faire peser sur le pollueur un prélèvement obligatoire décidé par les pouvoirs publics et utilisé plus ou moins directement par ceux-ci pour restaurer ou contrôler l'environnement²⁴⁴. Près d'une cinquantaine de dispositions ont ainsi été successivement mises en place. On se contentera de citer ici les plus importantes pour l'environnement, à titre d'illustration : la redevance de pollution perçue au profit des agences financières de bassin (loi du 16 déc. 1964, art. 14 à 14-2 et loi du 27 déc. 1974, art. 12) est le type même d'un instrument incitatif servant à une redistribution des fonds perçus ; taxe unique et redevance annuelle perçue sur les installations classées (art. 17, loi du 19 juill. 1976), servant aux contrôles périodiques, la redevance annuelle est proportionnelle aux risques que l'entreprise fait courir à l'environnement (décr. 29 déc. 1972) ; taxe parafiscale sur les huiles minérales et synthétiques au profit de l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (décr. 30 juin 1979) prélevée jusqu'au 31 décembre 1981 remplacée jusqu'au 31 août 1989 par une taxe parafiscale sur les huiles de base (décr. 14 mars 1986). Cette taxe a été perpétuée par le décret du 31 août 1989, modifié le 30 décembre 1992, et prélevée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Prorogée jusqu'au 31 avril 1994 par un décret du 25 février 1994, elle a été renouvelée pour cinq ans par le décret 94-753 du 31 août 1994 au taux de 150 F par tonne en bénéficiant d'une gestion confiée à un comité de gestion placé auprès de l'ADEME (arrêté du 31 août 1994) ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères (CGI, art. 1520-1526) ; redevance spéciale communale pour l'élimination des déchets autres que ménagers (art. 12, al. 2, loi du 15 juill. 1975, art. 7 et 8 du décr. 7 février 1977 et art. L. 2333-78, CGCT) ; taxe parafiscale au profit de l'agence pour la qualité de l'air (art. 18, décr. 13 mai 1981) mise en œuvre par le décret 85-582 et l'arrêté du 7 juin 1985 pour les rejets dans l'atmosphère d'oxydes de soufre et d'oxydes d'azote et prélevée jusqu'au 31 déc. 1989. Un décret 90-389 et un arrêté du 11 mai 1990 (JO, 13 mai) ont reconduit cette taxe jusqu'au 31 déc. 1994. La taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique est perçue par l'ADEME depuis 1991. Depuis le décret 95-515 du 3 mai 1995 (JO, 4 mai) modifié par le décret 99-446 du 26 mai 1999, elle est perçue jusqu'au 1^{er} janvier 1999 et

²⁴⁴ V. R. HERTZOG, " La fiscalité de l'environnement, notion et état du droit positif en France ", colloque Nice, mai 1983, *Année de l'environnement*, PUF, 1984, et " Les politiques de l'environnement doivent-elles disposer de ressources spécifiques dans le droit de l'environnement ? ", CNRS-PIREN, 1990 ; " Les trois âges de la fiscalité de l'environnement ", *Cahiers du CNFTP*, avril 1993, p. 136 ; M. POTIER, " La fiscalité au service des politiques de l'environnement ", *Revue française de finances publiques*, n° 1, 1983. Nicole BRICQ, Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement, Rapport d'information, Ass. nationale, n° 1000, 23 juin 1998.

remplacée alors par la T.G.A.P. Son champ d'application est élargi à un plus grand nombre d'installations et de nouveaux polluants sont soumis à taxation : acide chlorhydrique, hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés volatils, poussières ; taxe parafiscale sur les granulats (décr. 5 mai 1975, 17 juill. 1984 et 25 sept. 1985), son taux de 5 F par tonne, assis sur les matériaux extraits, est devenu inadapté aux besoins de la remise en état des lieux, elle n'est plus perçue depuis le 31 décembre 1988 ; taxe départementale d'espaces naturels sensibles (art. L. 142-2, c. urb., modifié par l'art. 39 de la loi du 2 février 1995) ; taxe sur les défrichements des bois et forêts (art. L. 314-1, c. for. abrogé à compter du 1^{er} janvier 2001 par l'art. 57 de la loi 99-1172 du 30 déc. 1999) ; taxe sur le bruit des aéronefs (arr. 23 déc. 1983 et décr. 11 janv. 1984), le taux de la redevance d'atterrissage était affecté sur tous les aéroports d'un coefficient de modulation en fonction du bruit caractéristique de l'aéronef²⁴⁵ ; taxe parafiscale sur les pâtes, papiers et cartons (décr. 16 mai 1990) instituée jusqu'au 31 décembre 1994 ; taxe d'atténuation des nuisances sonores de l'art. 16 de la loi du 31 déc. 1992 relative à la lutte contre le bruit, rattachée au budget de l'ADEME (décret 94-503 du 20 juin 1994) ; taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés perçue au profit de l'ADEME à compter du 1^{er} avril 1993 (loi du 13 juillet 1992 et décret 93-169 du 5 février 1993 modifié par le décret 94-772 du 31 août 1994) ; taxe sur les exploitants d'une installation d'élimination de déchets industriels spéciaux perçue à compter du 1^{er} janvier 1995 (art. 61 de la loi du 2 février 1995).

Toutes ces formes de taxation des pollutions ne peuvent avoir d'efficacité réelle et servir de politique de protection de l'environnement qu'en fonction de leur taux. Ce dernier doit conduire le pollueur à réduire ses pollutions jusqu'au niveau où le taux unitaire de la redevance est égal au coût marginal de l'épuration, il doit donc être rigoureusement proportionnel à la pollution émise. Les taux généralement applicables aboutissent en réalité à ce que les industriels considèrent plus avantageux de payer la redevance que de continuer à épurer. Dans ce cas, l'effet incitatif est nul. Théoriquement les mécanismes de taxation des pollutions peuvent avoir trois fonctions à partir desquelles les pouvoirs publics doivent choisir leur politique : si la redevance est fixée à son taux optimum, elle aboutit à une internalisation totale du coût des dommages liés à la pollution ; si la redevance est suffisamment incitative, elle conduit efficacement les pollueurs à réduire leurs émissions à un niveau qui ne dépasse pas un objectif donné ; si le taux n'est pas assez élevé, la redevance ne sert qu'à faciliter une redistribution des ressources permettant une réparation des dommages ou des investissements de lutte contre les pollutions.

²⁴⁵ Ce système a été abrogé (arrêté du 7 sept. 1987) et annulé par le Conseil d'État (CE, 13 nov. 1987, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec., p. 355).

La T.G.A.P.

À compter du 1^{er} janvier 1999, un certain nombre des taxes précédemment citées, qui étaient gérées par l'ADEME et donc directement affectées à la protection de l'environnement, ont été transformées en une taxe générale sur les activités polluantes (T.G.A.P.) devenue une recette du budget de l'État (art. 45 de la loi de finances 98-1266 du 30 décembre 1998, – art. 266 *sexies* à 266 *duodecies* du Code des douanes (art. L. 151-1 et 151-2 c.env.) – et décrets 99-446 du 26 mai 1999, 99-457 du 1^{er} juin et 99-508 du 17 juin). Cette T.G.A.P. présentée comme une éco-taxe nouvelle regroupe en réalité cinq taxes déjà existantes dont les taux ont été sensiblement augmentés : taxe sur les déchets industriels spéciaux, taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, taxe parafiscale sur les huiles de base et taxe d'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aérodromes.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 99-1140 du 29 décembre 1999) décide dans son art. 5 que la T.G.A.P. constituera une recette affectée au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette même loi modifie en son art. 7 les art. 266 *sexies* à 266 *terdecies* du code des douanes en élargissant l'assiette de la T.G.A.P. à trois nouveaux domaines : les préparations pour lessives (détergents) en fonction de leur teneur en phosphate, les granulats liés à l'exploitation des carrières, les produits phytosanitaires à usage agricole (art. L. 151-1, c. env.). Enfin les taxes sur les installations classées (taxe unique perçue lors de l'autorisation et redevance annuelle) sont intégrées à la T.G.A.P. et l'art. 17 de la loi du 19 juillet 1976 abrogé. À compter du 1^{er} janvier 2000, la T.G.A.P. n'est plus une recette de l'État mais devient affectée à la sécurité sociale (art. 52, loi de finances 99-1172 du 30 décembre 1999).

Cette réforme a été accusée de détourner la fiscalité écologique pour financer la réduction du temps de travail à 35 heures et transformer la T.G.A.P. en impôt de rendement²⁴⁶.

Une extension de la T.G.A.P. par la création d'une taxe sur les consommations intermédiaires d'énergie avait été prévue par l'art. 37 de la loi de finances rectificatives pour 2000 (2000-1353 du 30 déc. 2000). Le Conseil constitutionnel a considéré cette disposition contraire à l'égalité devant l'impôt²⁴⁷

²⁴⁶ Avis de J. BIZET, Sénat, n° 91, projet de loi de finances pour 2000, 25 novembre 1999 (mais le Conseil constitutionnel a admis cette affectation (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999) ; v. R. HERTZOG, la TGAP, un revirement dans la fiscalité de l'environnement ? *Droit et Ville*, n° 47-1999, p. 103 à 131.

Les normes anti-pollution²⁴⁸

Un procédé non directement financier permettant de réduire les pollutions en imposant au seul pollueur la charge de l'investissement consiste à imposer par des actes juridiques obligatoires des normes techniques antipollution. Ce mécanisme simple et d'application automatique est largement utilisé. Il l'a été d'abord dans le domaine de l'air, puis de l'eau et enfin du bruit. La fixation de normes ne permet pas toujours d'atteindre un résultat satisfaisant car le niveau de la norme doit tenir compte à la fois des innovations technologiques et des capacités financières des pollueurs. Aussi les pouvoirs publics sont-ils conduits à fixer les normes après une concertation approfondie avec les industriels. Les prétextes économiques l'emportent souvent sur les exigences de l'environnement, les coûts externes de la pollution et de la dépollution n'étant pas systématiquement pris en compte. De ce fait le niveau des normes est beaucoup plus représentatif de l'effort minimum d'une branche industrielle que de sa capacité et de sa volonté de réduire substantiellement les pollutions. Les industriels préfèrent une généralisation des normes plutôt qu'une extension des redevances. La norme devient souvent une simple légalisation des pollutions existantes²⁴⁹.

Les normes techniques peuvent être de plusieurs sortes : normes à la source, normes d'émission, normes de qualité du milieu ambiant ou objectif de qualité. L'art. 3 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air définit les notions d'objectifs de qualité, seuils d'alerte et valeurs limites (art. L. 221-1, c. env.). Si l'objectif est bien le niveau zéro de pollution, l'ensemble des biens, machines, appareils et équipements devraient faire l'objet de normes à la source imposant des techniques de fabrication (ou normes de produits) empêchant toute pollution. La mise en place de telles normes exige une volonté politique réelle et une mise en œuvre progressive qui n'affectera que les matériels nouveaux. Prévue en matière de pollution atmosphérique, la réglementation imposant des normes à la source n'a pratiquement pas été mise en œuvre sauf en matière automobile. Ce type de norme tend depuis peu à s'imposer aux équipements générateurs de bruit. Les normes d'émission sont les plus nombreuses, elles s'imposent ponctuellement aux diverses installations classées soumises à autorisation. Elles consistent à déterminer un seuil maximum d'émission de polluants. Leur niveau doit être tel que l'industriel est incité à dépolluer pour ne pas dépasser le seuil de pollution toléré. La norme est le plus souvent fixée en unité de polluants par unité d'effluents. Pour l'air et l'eau, elles sont en p.p.m. (partie par million). Il suffit alors de diluer le polluant pour que l'effluent soit légal. La norme peut aussi être en unité de polluant par heure ou en unité de polluant par unité de production. Les normes de qualité du milieu ambiant sont un

²⁴⁸ *Les normes relatives à l'environnement, définition et besoins d'harmonisation internationale*, OCDE, Paris, 1974 ; sur le statut de la normalisation, décr. 84-74 du 26 janv. 1984 abrogeant la réglementation de 1941 (JO, 1^{er} févr. 1984).

²⁴⁹ Sur la subordination des normes aux choix technologiques des producteurs, F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 149.

perfectionnement des normes d'émission ; au lieu de mesurer les polluants émis à chaque source de pollution, on fixe dans une zone un niveau moyen de pollution du milieu naturel (eau ou air) qui impose aux industriels situés dans cette zone de ne pas dépasser un niveau de pollution qui risquerait de contribuer à modifier la qualité ambiante du milieu considéré. Les normes de qualité du milieu ambiant nécessitent une politique d'aménagement du territoire assez rigoureuse puisque toute création d'entreprise nouvelle ou toute augmentation des capacités productives risque de modifier la qualité de l'air ambiant. L'échec de la mise en place d'objectifs de qualité des eaux, pourtant prévus par la loi du 16 décembre 1964, prouve la grande complexité et les résistances auxquelles se heurte une telle politique.

Les divers mécanismes de normes anti-pollution présentent un certain nombre d'inconvénients. Leur élaboration scientifique devrait être le reflet de fixation de seuils de tolérabilité médicale des polluants. En réalité ils font l'objet de négociations où les arguments économiques et la recherche du profit l'emportent sur les nécessités de protection de la santé humaine, animale et végétale. La preuve en est dans la diversité des normes adoptées dans différents pays pour un polluant donné. Le mécanisme des normes est aussi très lourd dans son application car il nécessite un système de contrôle et de mesures permanentes des pollutions émises pour vérifier le respect des seuils de pollutions imposés réglementairement. Il manque de souplesse puisqu'en principe uniforme sur tout le territoire, il ne prend pas en compte les contextes locaux particuliers. Sa révision, qui devrait se faire au fur et à mesure des progrès techniques, se heurte au caractère rigide des actes juridiques. La norme, rendue juridiquement obligatoire, implique en effet une adaptation permanente grâce à une procédure de modification prévue à terme fixe. Peu de textes prévoient une révision périodique obligatoire de la norme technique. Elle contribue de ce fait à freiner le progrès technique et l'innovation alors que les redevances fixées à un niveau incitatif conduisent à une perpétuelle recherche du progrès scientifique dans les techniques de dépollution²⁵⁰.

Les mécanismes de compensation

On fait de plus en plus référence en droit de l'environnement au mécanisme de compensation. C'est un aveu d'échec, car ce qui fait l'objet d'une compensation économique, financière ou en nature a été très probablement irrémédiablement détruit ou perturbé. On ne peut remplacer un milieu naturel, un biotope ou une espèce disparue. On fait payer au pollueur une pollution pour laquelle il n'y a pas de restitution *in integrum* possible, ce n'est qu'un pis-aller qui s'inspire directement des mécanismes de réparation en droit de la responsabilité, totalement inadaptés au dommage écologique. La compensation en nature accompagne souvent certaines

²⁵⁰ Sur la supériorité de la redevance sur la norme du point de vue économique, v. R. PRUD'HOMME, *op. cit.*, p. 129.

mesures d'autorisation (remise en état des carrières prescrite par l'autorisation d'exploiter), elle s'assimile alors aux multiples formes de remise en état des lieux à la charge du pollueur. La loi du 10 juillet 1976 a consacré le principe de compensation en droit de l'environnement en prévoyant que les études d'impact comprennent les mesures envisagées pour "compenser" les conséquences dommageables pour l'environnement (L. 122-3 c.env.). Une telle orientation, inspirée de préoccupations d'ordre économique qui cherche à tout comptabiliser, même la nature, a été sévèrement perçue à juste titre, comme un objectif nuisible "qui relève de la supercherie"²⁵¹.

L'abolition des droits acquis à nuire

Les traditions et principes juridiques liés au droit de propriété pèsent lourdement sur les divers mécanismes d'autorisation administrative en matière d'environnement. Les titulaires de ces autorisations ont tendance à considérer qu'ils sont en possession d'un acte administratif individuel, créateur du droit, et donc intangible. L'intervention d'une réglementation nouvelle, susceptible de modifier leur situation ou d'aggraver les prescriptions techniques qui leur sont imposées, est généralement présentée comme inapplicable aux situations existantes. Il y aurait de ce fait un droit acquis à polluer. Le droit positif est tout à fait contraire, même si la matière de l'application des textes nouveaux aux situations anciennes fait l'objet de jurisprudences difficiles à analyser²⁵².

Le principe général est celui de l'application immédiate de la loi ou réglementation nouvelle sous réserve d'éventuels droits acquis. Cela ne veut pas dire et ne doit pas être confondu avec un quelconque effet rétroactif qui ne concerne, au sens strict, que la modification de situations juridiques définitivement arrêtées. Or, les autorisations délivrées au titre des installations classées, par exemple, ne constituent pas des actes individuels intangibles, leurs effets se prolongent dans le temps. Certes, elles ne peuvent être légalement retirées que si elles sont illégales et dans le délai du recours contentieux, mais cela n'interdit pas qu'elles soient modifiées et révisées non seulement selon le droit qui était applicable au moment de leur édicition, mais aussi selon le droit nouveau éventuellement applicable au moment de leur modification. La validité des autorisations particulières est liée de façon indissoluble et permanente à la réglementation générale relative à cette autorisation. Sans rétroactivité, ni atteinte aux droits acquis, il est possible de modifier une autorisation existante, le pollueur devant toujours être soumis à la règle nouvelle qui devrait en principe être plus protectrice de l'environnement que la règle

²⁵¹ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 108 ; voir du même auteur " De la compensation comme principe général du droit ", *RJE*, 1986.4, p. 381.

²⁵² V. sur ces questions A. WERNER, " Contribution à l'étude de l'application de la loi dans le temps en droit public ", *RDP*, 1982, p. 737 ; CARBAJO, *L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires*, LGDJ, 1980.

ancienne. Cette application immédiate de la réglementation nouvelle aux situations juridiques ayant fait antérieurement l'objet d'une réglementation est d'ailleurs fondée également sur les principes applicables aux réglementations de police qui en tant que mesures d'ordre public s'imposent aux activités juridiques en cours²⁵³. Or les règles et prescriptions techniques relatives aux pollutions font partie des règles de police.

On trouve d'ailleurs un certain nombre de textes en matière de police de l'environnement qui s'imposent explicitement à des situations juridiques en cours ou déjà fondées sur des autorisations antérieures, c'est le cas de la législation sur les installations classées en ce qui concerne les limitations du droit d'antériorité (art. 7 et 16 de la loi du 19 juillet 1976²⁵⁴). L'article 6 de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets vise l'élimination des déchets existant antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi (art. L. 541-10 c.env.). La loi sur les produits chimiques du 12 juillet 1977 s'applique à des substances déjà mises sur le marché avant l'entrée en vigueur de la loi. L'article 41 du décret du 29 mars 1993 sur les autorisations de rejet dans les eaux impose un contrôle aux installations existantes antérieurement.

Il est certain qu'un droit de l'environnement qui ne pourrait légalement imposer des mesures anti-pollution qu'aux installations et activités nouvelles ne remplirait pas sa mission d'intérêt public et, en consacrant un droit perpétuel à nuire sans pouvoir imposer ni contrôle, ni norme, ni redevance, violerait le principe pollueur-payeur.

²⁵³ Concl. A. BACQUET sous CE, 1^{er} févr. 1980, *Rigal*, *AJDA*, 1981, p. 43 ; concl. Vught sous CE, 29 janv. 1971, *Emery*, *AJDA*, 1971, p. 409 ; concl. Grévisse sous CE, 28 janv. 1955, *Robert et Bernard*, *Rec.*, p. 54.

²⁵⁴ M. PRIEUR, " Le nouveau régime des installations classées ", voir la nécessaire atteinte aux droits acquis, *JCP*, 1979.2928, n^{os} 37 et s.

CHAPITRE 8. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION²⁵⁵

Face à l'irréversibilité de certaines atteintes à l'environnement et à l'incertitude scientifique qui affecte des dossiers complexes (diminution de la couche d'ozone, centrales nucléaires et déchets radioactifs, utilisation d'organismes génétiquement modifiés), une nouvelle forme de prévention a été imaginée pour protéger la société contre des risques encore inconnus ou incertains. L'ignorance quant aux conséquences exactes à court ou à long terme de certaines actions ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Autrement dit, face à l'incertitude ou à la controverse scientifique actuelle, il vaut mieux prendre des mesures de protection sévères à titre de précaution que de ne rien faire. C'est en réalité mettre concrètement en œuvre le droit à l'environnement des générations futures.

C'est aussi une façon d'admettre la nécessité de contre-expertise indépendante de l'exploitant pour mieux mettre en avant l'incertitude scientifique et admettre des moratoires face à cette incertitude²⁵⁶.

Le principe a été consacré au niveau communautaire (art. 174-2 du traité d'Amsterdam) et au plan international (principe 15 de la déclaration de Rio et dans diverses conventions internationales : sur la diversité biologique, le changement climatique, la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux).

La loi du 2 février 1995, tout en l'énonçant, en donne une définition proche de celle de Rio mais limitative compte tenu de la restriction économique : " L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable " (art. L. 110-1-II-1°, c. env.).

²⁵⁵ Revue *Risques*, n° 11, juill.-sept. 1992. G. MARTIN, Précaution et évolution du droit, D. 1995, p. 299 ; O. GODARD, Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, MSH-INRA, Paris, 1997 ; P. MARTIN-BIDOU, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, RGDIP, 1999-3 ; L. BOY, La nature juridique du principe de précaution, *Nature, sciences, sociétés*, 1999, vol. 7, n° 3 ; Ch. CANS, Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité, RFDA, 1999-4, p. 750 ; O. SACHS, Principe de précaution et contrôle de légalité, *CJEG*, 1999, n° 560, p. 420 ; P. KOURILSKI et G. VINEY, Le principe de précaution, Doc. française, 2000 ; le principe de précaution, coll. *Thémiales*, Riom, 2000 ; K. FOUCHER, principe de précaution et risque sanitaire, recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique, L'Harmattan, coll. *Logiques juridiques*, 2002. ; L. Derboulles, La réception par le Parlement français du principe de précaution, *Revue de la recherche juridique*, froit prospectif, PU Aix Marseille, 2001-2, p. 763 ; P. Bechmann, V. Mansuy, le principe de précaution, *Litec*, 2002 ; M. Franc, Traitement juridique du risque et principe de précaution, *AJDA*, n° 8, 2003, p. 360.

²⁵⁶ CHARBONNEAU, *La gestion de l'impossible*, *Economica* 1992 (voir 4^e partie).

Le principe de précaution est désormais une référence incontournable dans tous les discours relatifs aux risques. Il a largement débordé le champ du droit de l'environnement. Il est devenu un guide d'action en matière d'OGM, de santé des consommateurs et de sécurité alimentaire (Commission des Communautés européennes 30 avril 1997-Com. 97-183). Il inspire toutes les mesures de veille sanitaire et de sécurité des produits dans les lois 98-535 du 1^{er} juillet 1998, relatives au renforcement de la veille sanitaire, et 99-574 du 9 juillet 1999, d'orientation agricole.

La pratique administrative s'y réfère même pour motiver la suspension de la mise sur le marché de produits susceptibles d'être porteurs de l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (arrêté du 28 août 1996, *JO* 5 sept. p. 13207). Quant à la jurisprudence, elle utilise souvent le concept dans un contexte qui n'est pas vraiment toujours celui du code de l'environnement²⁵⁷ (à propos des OGM). Si le Conseil Constitutionnel a pu juger que : « le principe de précaution ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle », c'était dans le contexte particulier de la santé publique²⁵⁸. La charte constitutionnelle de 2005, en dépit des fortes réticences de la commission Coppel, a consacré le principe de précaution à l'art. 5, en le présentant comme un mécanisme de prévention des dommages graves et irréversibles pouvant affecter l'environnement, et non pas la santé. Si son déclenchement relève de la responsabilité des autorités publiques (État ou collectivités territoriales), il pourra naturellement s'imposer aussi bien aux personnes publiques qu'aux entreprises privées. Il prend la forme de « mesures provisoires et proportionnées », c'est à dire qu'elles ne peuvent être ni définitives ni excessivement pesantes. La restriction d'ordre économique figurant à l'art. L.110-1-II-1° disparaît²⁵⁹.

²⁵⁷ CE 25 sept. 1998, *Assoc. Greenpeace France*, Rec., p. 343 ; CJCE, 21 mars 2000, notes H. Legal et R. Romi, *AJDA* 2000-5, p. 448 ; CE, 28 juillet 1999, *Ass. intercommunale Morbihan sous très haute tension*, *CJEG*, janvier 2000, p. 31 ; CE, 29 décembre 1999, *société Rustica Prograin génétique S.A.*, *RJE* 2000-2, p. 229 ; A. Rouyère, *L'exigence de précaution saisie par le juge*, *RFDA* 2000-2, p. 266). ; CE, 22 novembre 2000, *Ass. Greenpeace*, Rec., p. 549, note M. Staub, *LPA*, n° 217, 31 oct. 2001, p.6.; *Observations JF Lachaume*, R. dt Rur. N° 290, février 2001, p.104. ; CE, 9 oct. 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, concl. F. Seners, *AJDA*, n°18, 2002, p.1180 ; CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'apiculture française*, note S. Boussard, *AJDA* n°26, 2003, p. 1388.

²⁵⁸ CC n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse Rec. p. 76.

²⁵⁹ *Projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement*, Assemblée nationale, n° 992, 27 juin 2003.