**THEME I : SOURCES**

**Lecture suggérées :**

Environnement et développement durable

1. **François-Guy Trébulle, *droit du développement durable*, Juris-classeur fascicule 2400**

1- La notion de développement durable, qui donne lieu à des appréciations divergentes, est désormais pleinement une **notion juridique** dont la cohérence apparaît malgré la diversité de ses manifestations. Imposant une **approche systémique** elle peut-être perçue tout à la fois comme formulant un **objectif général**, un **impératif de développement durable** et impliquant **l'identification d'objectifs aux aspects plus restreints**. Elle conduit à la mise en place de processus (V. n° 1 à 13).

2- Le développement durable est apparu dans un **cadre international** au travers de diverses étapes manifestant l'émergence d'un **consensus mondial** (V. n° 14 à 84).

* **1° Stockholm-1972**
* **2° Rapport Brundtland 1987 : “sustainable development” & forumulation d’objectifs**
* **3° Rio 1992: formulation de principes, adoption du programme d’action 21 & Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques** 
  + Protocole de Kyoto 1998
* **4° Suites de Rio**
  + Convention d’Aarhus : Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès a la justice en matière d'environnement *(Convention d'Aarhus, 25 juin 1998*
* **5° Déclaration du Millénaire 2000**
* Les huit objectifs de la Déclaration sont aussi généraux qu'ambitieux :  éradiquer l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et habiliter les femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; assurer la durabilité de l'environnement ; et  créer un partenariat mondial au titre du développement.
* **6° Johannesburg 2002**
* **7° Initiatives de juristes autour du Sommet de Johannesburg**
* **8° Rio II (+ 20)-2012**

3-  Les **juridictions internationales** n'ignorent pas la notion et s'y réfèrent désormais de plus en plus explicitement (V. n° 85 à 101).

4-  Au sein de l'Union européenne, le développement durable est **pleinement intégré dans les traités** et a été repris dans un grand nombre d'outils (principes, stratégies, partenariats, plans et programmes d'action) (V. n° 102 à 136).

5-  En droit interne, le développement durable est désormais envisagé par la **Constitution et la jurisprudence**, constitutionnelle comme administrative, conduit à s'assurer de l'effectivité de sa prise en compte (V. n° 136 à 146).

**Charte de l'environnement -** Si l'apparition de la notion de développement durable en droit français est évidemment antérieure à la Charte de l'environnement de 2004, celle-ci doit être mentionnée en premier compte tenu de sa force et de la portée symbolique considérable qu'elle revêt (pour un regard sur la situation belge *V. C.-H. Born, Le développement durable : un "objectif de politique générale" à valeur constitutionnelle : RBD const. 2007, p. 241*). Selon l'expression de parlementaires *(J.-P. Dufau et E. Blessig, Rapp. AN n° 2248, cité supra n° 2, p. 49)*, la Charte "fait des principes du développement durable des références pour l'évaluation par le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution". L'exposé des motifs de la Charte en explicite parfaitement les objectifs *(doc. AN 27 juin 2003, n° 992)* :

6-  Déjà très présente dans de nombreux codes et textes de lois, la notion connaît un développement important en droit positif avec les lois traduisant les engagements du **"Grenelle de l'environnement"** (V. n° 147 à 168).

7-  Les institutions administratives dédiées au développement durable sont nombreuses et assurent l'imprégnation de l'action administrative par la notion dans la perspective d'une **stratégie nationale** qui lui est consacrée (V. n° 169 à 180).

**Sur le droit de l’environnement dans le cadre de la CEDH**

1. **Articles 2, 8, 10, 13 et art.1er du premier protocole**

**ARTICLE 2** - **Droit à la vie**

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d’une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n’est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d’un recours à la force rendu absolument nécessaire :

* a)  pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
* b)  pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l’évasion d’une personne régulièrement détenue ;
* c)  pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

**ARTICLE 8** -**Droit au respect de la vie privée et familiale**

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d’une autorité publique dans l’exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu’elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l’ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d’autrui.

**ARTICLE 10** - **Liberté d’expression**

1. comprend la liberté d’opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu’il puisse y avoir ingérence d’autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n’empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d’autorisations.

2. L’exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l’intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l’ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d’autrui, pour empêcher la divulgation d’informations confidentielles ou pour garantir l’autorité et l’impartialité du pouvoir judiciaire.

**ARTICLE 13** - **Droit à un recours effectif**

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles.

Premier potocole :

**ARTICLE 1** - **Protection de la propriété**

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d’utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu’ils jugent nécessaires pour réglementer l’usage des biens conformément à l’intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d’autres contributions ou des amendes.

1. **Manuel sur les droits de l’homme et l’environnement, ed. du Conseil de l’Europe, 2012 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other\_Committees/GT-DEV-ENV\_docs/Manual\_Env\_2012\_nocover\_Fr.pdf**

Le droit à la vie est protégé par l’article 2 de la Convention. Cet article ne concerne pas exclusivement les cas de décès résultant directement d’actes des agents d’un Etat, mais implique aussi l’obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction. Cela signifie que les autorités publiques ont l’obligation de prendre des mesures afin de garantir les droits conventionnels même lorsqu’ils sont menacés par d’autres personnes (privées) ou par des activités qui ne sont pas directement en relation avec l’Etat.

Le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile est protégé par l’article 8 de la Convention. Ce droit implique le respect de la qualité de la vie privée et de la jouissance des agréments du domicile (« l’espace de vie »).

En vertu de l’article 1 du Protocole no 1 à la Convention, toute personne a droit au respect de ses biens, ce qui inclut la protection contre toute privation illégale de propriété. Cet article ne garantit pas, en principe, le droit au maintien des biens dans un environnement agréable. L’article 1 du Protocole no 1 reconnaît aussi que les autorités publiques ont le droit de réglementer l’usage des biens conformément à l’intérêt général. Dans ce contexte, la Cour a reconnu que l’environnement est une considération d’une importance grandissante.

Le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées est garanti par l’article 10 de la Convention. Dans le contexte particulier de l’environnement, la Cour a estimé qu’il existe un net intérêt général à autori- ser les particuliers et les groupes à contribuer au débat public par la diffusion d’informations et d’idées sur des sujets d’intérêt public.

Les autorités publiques doivent prendre en compte les intérêts des individus lors de la prise de décisions ayant une incidence sur les questions environne- mentales. Dans ce contexte, il est important que le public soit en mesure de faire des observations aux autorités publiques.

Plusieurs dispositions de la Convention garantissent des recours judiciaires ou administratifs aux individus pour assurer le respect de leurs droits. L’article 6 garantit le droit à un procès équitable qui, d’après la Cour, com- prend le droit d’accès à un tribunal. L’article 13 garantit à toute personne ayant un grief défendable relatif à une violation de ses droits et libertés reconnus dans la Convention le droit à un recours effectif devant une ins- tance nationale. De plus, la Cour a déduit de certaines dispositions de la Convention, comme les articles 2 et 8 et l’article 1 du Protocole no 1, des exi- gences de nature procédurale. Toutes ces dispositions ont vocation à s’appli- quer dans les affaires environnementales mettant en cause les droits de l’homme.

La Cour n’a pas eu l’occasion de traiter d’affaires portant sur l’application extraterritoriale et transfrontalière de la Convention en matière de protection de l’environnement. La Cour a produit, dans des contextes différents, une abondante jurisprudence élaborant des principes d’application extraterrito- riale et transfrontalière de la Convention qui pourraient être potentiellement pertinents. Cependant, comme ils ont été développés dans des circonstances factuelles très différentes, il appartiendra à la Cour de déterminer s’ils peu- vent être appliqués aux affaires concernant l’environnement et le cas échéant comment.

***Sur la Charte***

1. **Voir texte de la Charte + pour une vision perspective voir sur le site du C. Constitutionnel., rubrique « A la une » La charte de l’environnement de 2004, juin 2014**

premier alinéa du Préambule de la Constitution est ainsi rédigé : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

Saisi de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés en 2008, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que les dispositions de l'article 5, «*comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et « *qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ». Depuis cette décision, le Conseil a eu l'occasion de répondre à de nombreux griefs tirés de la méconnaissance de cette Charte, dans le cadre du contrôle *a priori* comme dans celui du contrôle *a posteriori.*

Toutes les dispositions de la Charte ont valeur constitutionnelle (décisions n°s 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 et 2014-394 QPC du 7 mai 2014) mais toutes n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et ne peuvent donc être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Ainsi le Conseil a-t-il précisé dans sa décision n° 2014-394 QPC que les sept alinéas qui précèdent les dix articles de la Charte de l'environnement « *ont valeur constitutionnelle* » mais qu'aucun « *d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». Auparavant, il avait fait de même pour les dispositions de l'article 6 aux termes desquelles « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012) jurisprudence qu'il a rappelée dans sa décision n° 2014-394 QPC.

Le Conseil a reconnu à l'article 1er une portée normative en lien avec l'article 2 pour dégager l'existence d'une obligation de « *vigilance environnementale* » s'imposant à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011). Le législateur, compétent pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée contre le pollueur sur le fondement de cette obligation de vigilance, ne saurait restreindre excessivement ce droit d'agir. Dans la même décision, le Conseil a précisé que les articles 3 et 4 renvoient à la loi, et dans le cadre define par elle aux autorités administratives, le soin de déterminer les conditions de la participation de chaque personne à la prévention et à la réparation des dommages à l'environnement. Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil constitutionnel a confirmé que les quatre premiers articles de la Charte étaient invocables à l'appui d'une QPC, mais il a estimé en l'espèce que le grief tiré de leur violation était inopérant dans la mesure où l'arrachage de végétaux en application des dispositions du code civil réglementant les plantations en limite de propriétés privée était insusceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement.

décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, le Conseil constitutionnel se refuse à considérer que le principe de précaution serait une norme constitutionnelle à l'aune de laquelle pourraient être contrôlées des dispositions législatives instaurant des mesures qui ne sont pas « *provisoires* ».

Le Conseil n'a pas encore eu l'occasion de préciser si la méconnaissance des articles 8, 9 et 10 de la Charte de l'environnement pouvait être invoquée dans le cadre d'une QPC. Pour les autres articles, sa jurisprudence s'enrichit régulièrement.

L'article 7 de la Charte qui pose le principe selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » a déjà fait l'objet de nombreuses applications : mais également nbreux refus d’application par le CC

1. **Yann Aguila, *les acteurs face à la constitutionnalisation de l’environnement,* cahiers du Conseil constitutionnel, n°43**

À l’instar des phénomènes dont les conséquences, initialement circonscrites, se propagent ensuite par « cercles concentriques », les effets de la constitutionnalisation du droit de l’environnement se sont manifestés, depuis bientôt dix ans, à plusieurs niveaux .

Les acteurs du droit de l’environnement ont ainsi été conduits à se positionner face à trois séries d’enjeux, apparus successivement. Le *juge*, d’abord, a eu pour mission d’assurer le plein effet de la Charte de l’environnement (**I**). Puis les *autorités normatives*, en particulier le *législateur*, ont la responsabilité de la remise à niveau du corpus de textes en vigueur face aux nouvelles exigences issues de la Charte (**II**). Enfin, la Charte a placé *les citoyens* au cœur du droit de l’environnement (**III**)

1. **Décision C. Constitutionnel du** **23 novembre 2012 (Décision N° 2012-283 QPC) et son commentaire sur le site du Conseil Constitutionnel en particulier pages 16 et suivantes sur l’application à des dispositions législatives antérieures**

* La reception de la Charte de l’environnement par le juge

L’émergence de sources constitutionnelles du droit de l’environnement a d’abord produit ses effets sur les juridictions chargées d’en assurer l’intégration dans l’ordre juridique français. Depuis 2005, le juge a ainsi été conduit à assurer le plein effet de la constitutionnalisation de la Charte de l’environnement (A). Plus profondément, l’adoption de la Charte a créé une nouvelle dynamique jurisprudentielle (B).

* **La remise à niveau des textes en vigueur par les autorités normatives**

La constitutionnalisation du droit de l’environnement a également produit ses effets sur les différents acteurs du processus normatif et, en particulier, sur le législateur. Les décisions rendues par les juges constitutionnel et administratif depuis 2005 ont souligné la nécessité de réviser le corpus de textes en vigueur à la lumière des nouvelles exigences issues de la Charte de l’environnement. Actuellement en cours, cette mise à niveau suppose à la fois que soient pris certains textes de mise en œuvre de la Charte (A) et que soient réexaminés certains textes existants (B).

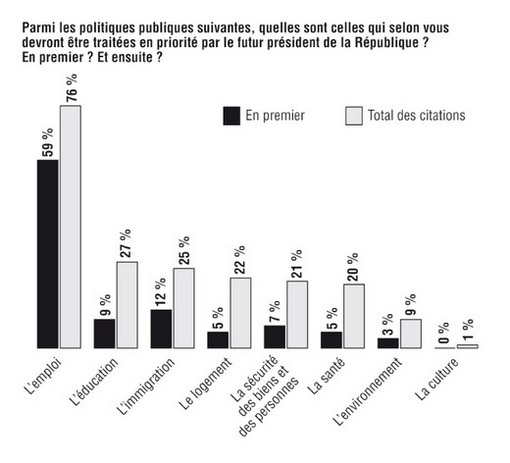
* **L’affirmation d role du citoyen au Coeur du droit de l’environnement**

L’adoption de la Charte de l’environnement s’est enfin traduite par un renforcement de la « démocratie environnementale » 41 , initiant un renouvellement du rôle du citoyen, comme titulaire de nouveaux droits dans l’action publique environnementale (A) mais aussi de nouvelles responsabilités (B).

**THEME II : ACTEURS**

**Lecture suggérées :**

1. **Sur la place des associations et des entreprises voir Pierre Lascoumes, *Action publique et environnemen*t Que sais-je n°3968, 2012 en particulier p.50 à 79.**



**Sources : Ifop pour *Acteurs publics,* 2012.**

Nous nous attacherons ici à d’autres acteurs dont le rôle est plus cernable. L’ordre dans lequel nous les ferons entrer en scène pourra surprendre, mais il est justifié par l’originalité des mobilisations en ce domaine. En effet, nous commencerons par les acteurs de **proximité que sont les associations.** Puis nous traiterons des **acteurs étatiques.**

Après avoir présenté ce duo initial, nous donnerons en complément quelques repères sur deux autres acteurs : **les acteurs économiques** qui sont, depuis deux siècles, les cibles principales des régulations environnementales, mais qui dans la période contemporaine sont devenus des opérateurs majeurs des politiques de développement soutenable ; enfin se pose **la question du rôle des partis « Verts »** dont la place politique reste encore mineure.

1. **Les associations : de la proximité à la puissance collective**

Les associations tiennent un double rôle. D’une part, elles assurent une fonction culturelle de sensibilisation et de formation aux questions environnementales que ni le système éducatif, ni les médias n’accomplissent. D’autre part, elles interviennent de façon décisive dans l’action publique en révélant les dysfonctionnements (nouveaux ou récurrents), en proposant des actions à mener, en participant à des instances de concertation (du local au national), en assurant le suivi des mesures gouvernementales, en dénonçant les violations des règles et en participant, par leur vigilance, à l’évaluation des programmes. Dans ce double sens, elles remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l’intérêt general

Les associations se définissent en général comme des interlocuteurs pragmatiques, certes vigilants, mais n’étant pas a priori des adversaires.

Le Grenelle inaugure une gouvernance à cinq : ONG, syndicats patronaux et de salariés, collectivités locales, État (Boy, 2012).

Les associations sont souvent prises en tenaille entre deux contraintes. D’une part, l’État (et de plus en plus les collectivités locales) ne leur accorde pas des moyens financiers proportionnels aux responsabilités qu’elles exercent et pour lesquelles elles sont sollicitées  **[14]**. Le volontariat demeure leur ressource principale, avec tous les aléas que comportent le militantisme et les diverses formes d’engagement social. D’autre part, à force d’être sollicitées et associées à beaucoup de projets, le risque est toujours grand pour les associations de ne plus tenir qu’un rôle formel et de devenir une caution, la recherche du compromis estompant la dimension critique. On pourra sans doute dans quelques années tirer le bilan de la participation des associations au sein du Conseil économique et social réformé à la suite du Grenelle en juillet 2008

1. **Les institutions publiques : la force des faibles**

Le 7 janvier 1971 à l’occasion d’un remaniement gouvernemental « le ministère de la Protection de la nature et de l’environnement » est créé par décret.

Au bout du compte, les administrations publiques de l’environnement se caractérisent par la force des faibles. Peu dotées institutionnellement et financièrement, elles ont été tenues d’agir sur des modes originaux. Longtemps, les réseaux associatifs leur ont servi de service extérieur pour le repérage des situations-problèmes et le suivi des décisions. Le développement de l’action européenne en ce domaine a été un stimulant décisif. Enfin, comme nous le montrerons dans la troisième partie, elles ont été amenées à innover dans la façon de conduire l’action publique en expérimentant de nouveaux instruments de régulation.

1. **Les entreprises : de la résistance à l’économie verte**

**Les entreprises ont été depuis leur origine les cibles principales des mobilisations environnementales. Qu’il s’agisse des nuisances causées par les « odeurs incommodes et insalubres** » au xviiie siècle, des accidents technologiques des xixe et xxe siècles, des grands aménagements ou de la surconsommation énergétique dans la période actuelle, ce sont d’abord les activités des acteurs économiques que les politiques environnementales s’efforcent de réguler. Les entreprises ont aussi beaucoup innové et transformé leurs *process* de fabrication de façon considérable. Leur rôle dans le développement économique et social, qu’il soit productiviste ou soutenable reste essentiel. À tel point que le sommet de Rio de 2012 a fait de « l’économie verte » un thème central de ses délibérations.

Enfin, à Rio + 20, les pays en développement ont globalement refusé « l’économie verte », car ils ont craint qu’à travers les principes d’un prétendu « éco-développement », les pays du Nord ne leur imposent des normes d’exploitation de leurs ressources naturelles auxquelles les entreprises occidentales sont seules capables de se conformer (quand elles le veulent).

1. **Les écologistes : une entrée en politique en dents de scie**

Enfin, il est difficile de parler des acteurs de l’environnement sans parler de la mouvance politique écologiste, au sens du rôle tenu par les partis dits « Verts ». Ils émergent dans la plupart des pays européens à partir de 1970, mais partout ils sont restés des forces d’appoint. Ces organisations peinent à sortir du statut de mouvement social protestataire qui est initialement le leur. Elles sont en général confrontées à deux difficultés majeures : la division interne et la difficulté à nouer des alliances avec les partis traditionnels. Leurs résultats électoraux sont variables selon les périodes, mais aussi selon les types d’élection. Dans certains pays, ils parviennent à obtenir entre 5 et 15 % des votes (Autriche, Belgique, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne), dans les autres pays, leurs résultats sont plutôt entre 2 et 8 %.

En France, le mouvement écologiste a surtout une base naturaliste et un ancrage local. La distance avec les acteurs et les institutions politiques traditionnels a toujours été marquée.

De plus, les possibilités de « transition énergétique » (moins carbonée et moins nucléarisée) dans un pays qui dispose de deux leaders mondiaux dans le pétrole (Total) et l’atome civil (Areva) sont particulièrement entravées. Une menace pèse donc sur les parlementaires Verts : devenir l’équivalent du Parti radical, allié du PS aussi indispensable que faible. Les premiers mois du gouvernement de J.-M. Ayrault ont montré les limites de la pression écologiste, même quand une alliance existe avec le parti majoritaire. N. Bricq, ministre de l’Énergie et de l’Écologie a été écartée au bout d’un mois de fonction pour avoir refusé d’avaliser des permis d’exploitation du pétrole. Elle prétendait donner la priorité à une refonte du Code minier pour introduire une véritable évaluation de l’impact environnemental et une meilleure transparence des dossiers d’autorisation. Il y a là un exemple flagrant de « défaite de l’écologie face au lobby industriel»

1. **Sur la possibilité d’action en justice, voir Christopher D. Stone, Les arbres peuvent-ils agir *en justice ?* dans Ariane Debourdeau, les grands textes fondateurs de l’écologie, Champs Flammarion, n°1077, 2013.**

« un titulaire de droits légaux » devra satisfaire trois critères supplémentaires : (…) faire en sorte qu’une chose compte juridiquement, qu’elle ait une valeur et une dignité intrinsèques reconnues légalement et ne soit pas simplement un moyen à « notre » service » (…) :

* que la chose puisse engager des poursuites de sa propre initiative
* que pour déterminer le montant des DI, le tribunal prenne en compte le préjudice subi
* que l’indemnisation accordée lui bénéficie en propre

(…) le compromis que visent les tribunaux d’une façon plus ou moins directe selon les cas, est un équilibre entre les difficultés économiques engendrées pour le riverain situé en amont (ou pour la collectivité tributaire de son activité) par une diminution de la pollution et les difficultés économiques résultant de la pollution continue imposée aux riverains situés en aval. Ce qui, en revanche ne pèse pas dans la balance c’est le dommage subi par le cours d’eau, ses poissons, ses tortues et ses formes de vie « inférieures ».

(…) Les entreprises non plus ne peuvent pas parler, pas plus que les Etats, les domaines immobiliers, les nourrissons, les personnes frappées d’incapacité, les municipalités ou les universités. Des avocats parlent en leur nom, comme ils le font habituellement pour le citoyen ordinaire confronté à la justice. Il faudrait à mon sens, traiter les problèmes juridiques des objets naturels comme on le fait pour les personnes incapables se trouvant dans un état végétatif »

1. **Laurent Fonbaustier*, Environnement et pacte écologique, remarques sur la philosophie d’un nouveau « droit à »,* cahiers du Conseil constitutionnel n°15**

« L'herbe est mortelle, or, les hommes sont mortels, donc, les hommes sont de l'herbe » (cité par G. Bateson, *Une unité sacrée. Quelques pas de plus vers une écologie de l'esprit*, trad. par J.−J. Wittezaele, éditions du Seuil, 1996, p. 325)

Le droit que l'on s'apprête à constitutionnaliser est−il en définitive un « droit pour l'environnement » 6 ou un droit pour l'homme?

Pour simplifier, on se souvient que lors d'une longue période, héritière de Bacon et Descartes, et dans une certaine mesure prolongée par Kant, une idée dominait selon laquelle l'homme, être de raison, jouissait dans le monde d'une position spécifique et impartagée, l'autorisant à soumettre et à domestiquer par tous les moyens la nature 7. Cette problématique de l'homme « contre la nature » 8 fut le péché originel de la modernité, dont les présupposés conduisaient à accorder tous les droits à l'homme et aucun à la nature 9. La donne idéologique et philosophique se transforma peu à peu, à la suite d'une double prise de conscience qui s'est d'ailleurs accélérée dans les dernières décennies: celle du caractère limité des ressources naturelles (dans le cadre d'une nouvelle appréhension du monde comme espace fini 10) et celle de la possible nocivité des actions et entreprises humaines sur l'environnement 11.

**Ccl**

Les interprétations du « droit à » l'environnement et des concrétisations exigées par le principe abstrait évoqué dans cette modeste esquisse sont donc ouvertes. Qu'on ne s'y trompe pas! Elles agiteront nécessairement les différentes conceptions que l'on se fait des rapports entre droit, nature et culture. Imparfaite, la Charte a cependant le mérite, qu'on ne saurait reconnaître à certains bricolages constitutionnels récents, d'engager un débat de fond, au coeur duquel s'affrontent différentes approches de l'homme en son milieu. Comment ne pas se ranger aux impressions, tout à la fois surannées et d'avenir, du philosophe qui y verrait le signe d'une urgence à renouer avec une politique focalisée sur le destin de l'humanité? Une telle écologie, faite de nouveau et d'ancien, est véhiculée par un pacte que l'on nous (se) propose de conclure avec nous−mêmes. Puisse−t−elle prendre le relais des formes séculaires, qui n'étaient pas nécessairement plus nobles, d'engagements religieux, politiques ou communautaires, et nous permettre ainsi, à mi−chemin entre espérance et réalisme, de renouveler nos militantismes 62. Car, assurément, l'avenir dépend plus que jamais de nous...

**Textes :**

**Article 2 de la Charte**

Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

**Articles L.141-1 et suivants du Code de l’environnement ;**

**Articles L.142-2 et suivants du Code de l’environnement.**

**Proposition de loi n°1692 déposée le 14 janvier 2014 pour étendre les actions de groupe aux questions sanitaires et environnementales**

Extension de l’action de groupe en droit de la consommation au droit de l’environnement et de la santé

**Mise en pratique :**

La société X entend exploiter une activité industrielle dans un espace faiblement urbanisé, à proximité d’un vaste ensemble forestier et d’une rivière ; cette rivière accueille une faune et une flore aquatique d’intérêt limité mais elle abrite quelques espèces protégées et pourrait alimenter certains captages d’eau potable relativement éloignés.

La société X a adopté une charte éthique comportant notamment un engagement général de « prise en compte de la dimension environnementale de son activité » et un plus particulier indiquant que « la société s’interdit toute atteinte à la biodiversité ».

Compte tenu des caractéristiques techniques de son projet ainsi que des bâtiments et équipements d’ores et déjà implantés sur le site, la société X n’a pas besoin d’autorisation administrative préalable à son activité.

Comment peuvent se manifester et se structurer les oppositions à ce projet ?

* Article 2 de la Charte de l’environnement : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
  + Associations & Partis politiques
    - Article L141-1
  + Institutions publiques
    - Article L142-4
  + Entreprises

Finalement et compte tenu des pressions, la société X repense son projet : elle décide notamment de mettre en œuvre des procédés limitant son emprise sur l’environnement mais qui nécessiteront d’obtenir préalablement des autorisations administratives. Là encore, comment peuvent se manifester et se structurer les oppositions à ce projet ?

* + Associations & Partis politiques
    - Article L141-1 : « associations agrées de protection de l’environnement »
    - Article L142-1 : possible d’agir contre décision admin
    - Article L142-2 : eau
  + Institutions publiques
    - Article L142-4 : collectivités territoriales
  + Entreprises

**THEME III : PARTICIPATION, INFORMATION, PRINCIPE POLLUEUR/PAYEUR,**

**PRINCIPE DE PRECAUTION**

**Lecture suggérées :**

1. **La démocratie environnementale, cycle de conférence au Conseil d’Etat, doc.fra. 2013 Droits et débats n°4**

* Décision 12 avril 2013: principe de précaution:
  + CE a définit les modalités de son contrôle du respect du ppe de précaution par les actes déclaratifs d’utilité publique
  + Grille de contrôle rigoureuse du respect du ppe de précaution par l’autorité administrative amenée à décider de l’utilité publique d’un projet
  + Principe de précaution : large aussi bien
    - En cas de risque de dommage grave pour l’environnement
    - Et de risque d’atteinte à l’environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé
  + Opération méconnaissant ppe précaution : ne peut jamais être déclaré d’utilité publique
    - Pour s’en assurer : opération en 3 étapes pour les autorités compétentes de l’Etat
* Acceptation des risques :
* CE estime que les mesures retenues ne sont pas manifestement indussiante pour parer à la réalisation du risque éventuel
  + « une fois ces mesures de précaution mises en œuvre, ni les inconvénients du projet pour les riverains, ni les inconvénients ou le coût de ces mesures ne sont de nature à priver le projet de son utilité publique »

1. **Loïc Péyen, *Gaz de schiste - Interdiction de la fracturation hydraulique, Principes de précaution et de prévention*, Revue juridique de l'environnement, janvier 2014, n° 1-2014, p. 91-106**

* ce n’est pas l’utilisation stricto sensu des hydrocarbures non conventionnels qui est interdite mais la technique employée pour l’exploitation :
  + la fracturation hydraulique
* positions attaquées déclarées conformes à la constitution :
  + d’une part parce que membres du CC ont estimé que l’interdiction de la fracturation hydraulique était justifiée en raison de l’intérêt général attaché à la protection de l’envionnement
  + et d’autre part parce qu’ils considérèrent que les effets attachés à cette interdiction étaient logiques

- trois exigences du principe de proportionnalité : adéquation, nécessité et proportionnalité

1. **C. Constitutionnel. Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 (interdiction fracturation hydraulique et abrogation des permis de recherche)**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 juillet 2013 par le Conseil d'État (décision n° 367893 du 12 juillet 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Schuepbach Energy LLC, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 1er et 3 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.

**Sur la forme :**

Considérant : Article 6 du règlement du 4 février 2010 : Considérant que les associations « France Nature Environnement » et « Greenpeace France » justifient d'un intérêt spécial à intervenir dans la procédure d'examen de la présente question prioritaire de constitutionnalité

**Sur le fond:**

Les griefs :

* grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi
* grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre
* griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 16 et 17 de la Déclaration de 1789
* griefs tirés de la méconnaissance des articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions des articles 1er et 3 de la loi du 13 juillet 2011, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

Article 1er.- Les articles 1er et 3 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique sont conformes à la Constitution.

1. **Xavier de Lesquen *dans quelles conditions le principe de participation est-il invocable ?* Conclusions sous CE, 26 juin 2013, BDEI nro. 48, p.29,**
2. **Article L.120-1 et sq. C. de l’environnement ;**

* Participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant un incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire

Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

1. **Article L.121-3 et sq. C. de l’environnement sur le débat public et L.123-1 sur les enquêtes publiques (+ textes associés dans la partie réglementaire du Code) ;**

* Composition et fonctionnement de la commission nationale du débat public

La Commission nationale du débat public est composée de vingt-cinq membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;

2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ; 3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ; 4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; 5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement ;

10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

Le président et les vice-présidents sont nommés par décret. Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés. Lorsqu'ils sont occupés par des fonctionnaires, les emplois de président et de vice-président de la Commission nationale du débat public sont des emplois conduisant à pension au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

* Champ d’application et objet de l’enquête publique

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

NOTA : Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption :

1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale

3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection

4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique

*Vie-Publique.fr*

*Lorsqu’un projet de travaux publics de grande ampleur est lancé, il est prévu une procédure particulière, dite procédure d’enquête publique, qui* ***permet au public d’exprimer en toute liberté son opinion sur le bien-fondé de ces travaux ou sur leurs modalités*** *(ex : tracé d’une route).*

*L’enquête est ouverte par un arrêté pris par le préfet. Ce dernier désigne un* ***commissaire-enquêteur*** *(figurant sur une liste nationale) : ce dernier doit toujours présenter des garanties d’indépendance et d’impartialité. Dans les faits, le commissaire est souvent un ancien fonctionnaire ou un ancien magistrat.*

*Pendant la durée de l’enquête publique, les citoyens peuvent prendre connaissance du dossier des travaux envisagés et formuler des observations. Celles-ci sont consignées dans un* ***registre d’enquête****. Il est parfois prévu que les personnes qui le souhaitent puissent être directement entendues par le commissaire enquêteur.*

*Le commissaire-enquêteur rédige ensuite un* ***rapport d’enquête****, après avoir examiné toutes les observations consignées dans le registre d’enquête. En conclusion, il formule un* ***avis****, favorable ou défavorable.*

*Si le commissaire rend un avis favorable, le préfet pourra délivrer la* ***déclaration d’utilité publique des travaux****, qui permettra de commencer les opérations. En revanche, si l’avis est défavorable, cette déclaration ne pourra être acquise que sous la forme d’un décret en Conseil d’État, donc selon une procédure bien plus lourde.*

*Par ailleurs, la* ***Commission nationale du débat public****, créée en 1995 et érigée en* [***autorité administrative indépendante***](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/autorite-administrative-independante-aai.html) *en février 2002, est chargée de veiller à la participation et à l’information du public au cours de l’élaboration de projets d’aménagement ou d’équipement ayant un fort impact sur l’environnement. Son rôle a été renforcé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, dite Grenelle II.*

1. **Dans la mesure où l’information est la condition d’une participation utile (cf. les liens posés par la convention d’Aarhus de 1998 et par l’article 7 de la Charte), voir également s’agissant de l’information du public les articles L.124-1 C .de l’environnement et sq. +Loi de 1978 sur la communication des documents administratifs**

* Convention d’Aarhus :

Article Premier « objet » : Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien\_être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

**Textes**

* Charte de l’environnement notamment articles 4, 5 et 7

**Article 4**. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

**Article 5**. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

**Article 7**. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

* Article L.110-1 C. de l’environnement ;

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants:

1° Le principe de précaution, selon lequel 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;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable;

3° Le principe pollueur-payeur, 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;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.

* Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la charte de l’environnement (adopté en première lecture par le sénat le 27 mai 2014)

**Mise en pratique**

1. **Deux thèmes de réflexion :**

* participation, débat public, enquête publique : comment les différencier ?
* prévention, précaution, innovation : comment les différencier ?

1. Participation, débat public, enquête publique : comment les différencier ?

La notion de débat public revêt dans les faits plusieurs formes possibles de **participation** du citoyen.

**Le débat public**: procédure régie par la loi du 27 février 2002, est une étape dans le processus décisionnel, s’inscrivant en amont du processus d’élaboration d’un projet. Il n’est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d’ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s’informer et s’exprimer sur le projet selon des règles définies par la CNDP.

**L’enquête publique**: Instaurée en 1810 pour permettre de garantir la protection du droit de propriété lors d’expropriation, le dispositif de l’enquête publique est complété par une loi du 7 juillet 1833 qui introduit l’enquête préalable à la déclaration d’utilité publique. Réformée une première fois en 1959, l’enquête publique, simplifiée, poursuivait toujours le même objectif, celui de défendre le droit des propriétaires et de valider les projets de l’administration.

C’est en 1983, avec la loi relative à la démocratisation de l’enquête publique et à la protection de l’environnement, que cette procédure se transforme en un dispositif d’information et de recueil des avis de la population. L’article 4 de la Loi dite Bouchardeau et son décret d’application du 23 avril 1985 définissent les champs d’application et les seuils techniques et financiers, c’est à dire les conditions de « réalisation d’aménagements, d’ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu’en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d’affecter l’environnement ».

Engagée par le Préfet, conduite par un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif et organisée dans la (ou les) mairie(s) concerné(es) par le projet, l’enquête publique est ainsi une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d’être informé et d’exprimer ses appréciations, suggestions et contre propositions sur un registre d’enquête, préalablement à des opérations d’aménagement ou des opérations de planification urbaine. A l’issue de la procédure d’enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d’enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au Préfet. Si l’avis est favorable, le Préfet délivre la déclaration d’utilité publique du projet.

Si un débat public a été organisé sur un projet, « le compte-rendu et le bilan du débat sont mis à la disposition du commissaire-enquêteur ou de la commission d’enquête par le maître d’ouvrage et joints au dossier d’enquête publique » [art.12, décret d’application du 22 octobre 2002]. L’enquête publique doit être lancée au plus tard dans les cinq ans qui suivent la publication du compte-rendu et du bilan du débat.

1. prévention, précaution, innovation : comment les différencier ?

Le **principe de précaution** a donc la particularité d'[introduire](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/troisieme-groupe/introduire) l'obligation d'[agir](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/deuxieme-groupe/agir) pour les autorités publiques, bien que le risque redouté ne puisse [être](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/auxiliaire/%C3%AAtre) démontré sur la base des connaissances scientifiques du moment et des données disponibles. Le risque n'est donc pas avéré. Il est hypothétique et inévitablement controversé. L'incertitude est profonde.

En cela, ce principe se distingue radicalement de la **prévention**. Celle-ci est formalisée sur la base d'expériences de dommages et de distributions statistiques. Le risque est avéré, probabilisable et évaluable selon des procédures disponibles. La décision d'[engager](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/engager) l'action découle de l'évaluation et ne pose pas de problème de principe.

Il en va tout autrement dans la démarche de précaution. La décision ne peut pas, par définition, [reposer](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/reposer) sur une évaluation scientifique préalable. Les scénarios de risque sont disparates, aucun argument scientifique ne permet de les [départager](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/d%C3%A9partager).

Le principe de précaution s’applique lorsque le principe de prévention ne s’applique pas encore ou plus puisque ce principe prend en compte des menaces potentielles, incertaines, hypothétiques, toutes celles à propos desquelles aucune preuve tangible ne permet d’affirmer qu’elles se concrétiseront.

**Innover :**[Introduire](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/introduire/) [quelque](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/quelque/) [chose](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/chose/) [de](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/de-1/) [nouveau](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/nouveau/) [dans](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/dans/) [un](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/un/) [domaine](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/domaine/).

1. **Un cas pratique**

Il sera supposé qu’un nouveau **projet de texte** est préparé au ministère de l’environnement pour faciliter et encadrer l’exploitation en France **d’énergies volcaniques souterraines** **jusqu’alors inexploitées**.

Ce projet permettra l’implantation d’usines où la chaleur captée dans le sous-sol - selon un procédé innovant et n’ayant encore pas fait l’objet de mise en œuvre industrielle- sera récupérée, et - de façon cette fois très classique - utilisée pour la production d’électricité.

Le régime d’autorisation administrative auquel ces usines seront soumises est celui -également bien connu- de la législation des **installations classées pour la protection de l’environnement** (ICPE).

Plusieurs sites ont été prospectés et deux d’entre eux ont été retenus dans le massif central et à la Réunion.

**M. X qui habite sur l’Ile de la Réunion à proximité du volcan** est particulièrement concerné par le site réunionnais :

* il veut ainsi savoir comment il peut s’informer sur le projet, participer à la réflexion autour de celui-ci, et éventuellement s’y opposer s’il venait à être autorisé ;
  + Participation à la réflexion :
    - la participation du public peut s’organisé :
      * à travers des enquêtes publiques
      * à travers le débat public
  + Opposition au projet :
    - Abus de droit -> vers une QPC « principe de précaution »
* il souhaite également accéder à différentes information notamment les échanges entre la société « électricité volcan », porteuse localement d’un projet, et la préfecture du département de la Réunion, les rapports de suivi du volcan dressés par l’administration et le pré-dossier préparé pour son projet par la société « électricité volcan » ;
  + droit d’information constitutionnel : Charte 2005
* il a pris connaissance de l’article L.110-1 du Code de l’environnement et de la charte et réfléchit à l’utilisation du principe de précaution : celui-ci est-il invocable pour contrer ce projet ?
  + oui : méconnaissance du ppe de précaution : Cf. Décision 12 avril 2013

**Installations Classées pour la Protection de l’Environnement (ICPE)**

Les installations et usines susceptibles de générer des risques ou des dangers sont soumises à une législation et une réglementation particulières, relatives à ce que l'on appelle "les installations classées pour la protection de l'environnement". Localement ce sont les services de l'inspection des installations classées au sein des DREAL (hors élevages) ou des directions départementales de protection des populations des préfectures (élevages) qui font appliquer, sous l'autorité du préfet de département, les mesures de cette police administrative.

**THEME IV : OUTILS D’IDENTIFICATION ET DE PROTECTION DES MILIEUX**

**Lectures suggérées :**

**1) Identification des caractéristiques du milieu :**

1. Sur les trames verte et bleue et les schémas de cohérence, voir article L.371-1 et sq. du Code de l’environnement

**Article L.371-1**

La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural.

Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme dans les conditions fixées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

1. Sur les ZNIEFF, voir L.411-5 C environnement

**Article L.411-5 C**

L'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques.

L'Etat en assure la conception, l'animation et l'évaluation. Les régions peuvent être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences. En outre, les collectivités territoriales peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux.

Le préfet de région, les préfets de départements et les autres collectivités territoriales concernées sont informés de ces élaborations.

***ZNIEFF : définition, site DREAL***

Lancé en 1982, l’inventaire des Zones Naturelles d’Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) a pour objectif d’identifier et de décrire des secteurs présentant un fort intérêt biologique et un bon état de conservation.

Connaissance permanente aussi exhaustive que possible des espaces naturels, terrestres et marins, dont l‌’intérêt repose soit sur l‌’équilibre et la richesse de l‌’écosystème soit sur la présence d‌’espèces de plantes ou d‌’animaux rares et menacées. 2 types de zones sont définis :

* Zones de type I : secteurs de superficie en général limitée, caractérisés par leur intérêt biologique remarquable.
* Zones de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes.

1. Sur Natura 2000 voir L 414-1 à L 414-7 c. environnement

**Article L414-1§4&5**

Les sites désignés comme zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de "sites Natura 2000", à la formation du réseau écologique européen Natura 2000.

Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces.

1. Sur la protection des espèces voir L.411-1, L.411-2 et pour les sanctions L.411-5

**Article L.411-1**

Contient une liste d’interdiction : lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats : …

**Article L.411-2**

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :

1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines, ainsi protégés

(…)

**2) Identification des caractéristiques d’un projet et de ses impacts sur le milieu :**

1. Sur les évaluations environnementales, voir L.122-1 et sq. et R.122-1 et sq. C. environnement ;

**Article L.122-1**

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, **doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences**. Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages.

**Article L.122-3**

**Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé** ; en outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend 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.

**Article R122-1**

**Sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact de façon systématique ou après un examen au cas par cas les modifications ou extensions des travaux, ouvrages ou aménagements** lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le **tableau susmentionné**.

1. Sur l’étude d’impact en particulier, voir pour le contenu général L.122-1 à L.122-3-3 et pour un secteur d’application particulier, l’étude d’impact dans le droit des ICPE

Cf. Documents

1. Thomas Garancher, études d’impact environnemental, ed. le moniteur 2013

**Textes :**

**1) Sur la protection des espèces, et spécialement sur les dérogations, L.411-4 et R.411-6 C. environnement**

**(1) Article L411-4**

Les mesures d'interdiction mentionnées à [l'article L. 411-3](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006833719&dateTexte=&categorieLien=cid) sont, lorsqu'elles concernent des espèces intéressant les productions agricoles et forestières, prises conjointement par les ministres chargés de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement.

**Article R411-6**

Les dérogations définies au 4° de [l'article L. 411-2](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=5A0A3FB848C536CDB71CC08F42C86A31.tpdjo07v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006833716&dateTexte=&categorieLien=cid) sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux [articles R. 411-7 et R. 411-8](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=5A0A3FB848C536CDB71CC08F42C86A31.tpdjo07v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006837706&dateTexte=&categorieLien=cid).

**2) Sur les zones Natura 2000, L.414-2 et R.414-11 sur le contenu des DOCOB et tout particulièrement L.414-4**

**Article L414-1**

Les sites désignés comme zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de "sites Natura 2000", à la formation du réseau écologique européen Natura 2000.

**Article L.414-2**

**Pour chaque site Natura 2000, un document d'objectifs définit les orientations de gestion, les mesures prévues à l'article L. 414-1, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement**.

Le document d'objectifs peut être approuvé à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation, ou de la désignation d'une zone de protection spéciale.

Pour l'élaboration et le suivi de la mise en oeuvre du document d'objectifs, un comité de pilotage Natura 2000 est créé par l'autorité administrative.

**Article R.414-11**

* Décrit le contenu du document d’objectifs

**Article L.414-4**

Les activités humaines (documents de planification, programmes ou projets d’activités, manifestations et interventions) susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 "

**3) Sur l’étude d’impact :**

* ***Le champ de l’étude d’impact L.122-1 et R.122-2 ;***

**Article L.122-1**

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter **une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences**. Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages.

**Article R 122-2**

I.- Les travaux, ouvrages ou aménagements énumérés dans le tableau annexé au présent article sont soumis à une étude d'impact soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, en fonction des critères précisés dans ce tableau.

II.- Sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact de façon systématique ou après un examen au cas par cas les modifications ou extensions des travaux, ouvrages ou aménagements lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le tableau susmentionné.

* ***Le contenu de l’étude d’impact R.122-5 C. environnement à titre général et à titre d’illustration de l’EI dans un secteur d’application particulier R.512-8 Code environnement ;***

**Article R.122-5 C**

**Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet**, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

**Article R.512-8**

Complète le contenu de l’étude d’impact

* ***Le lien avec l’enquête publique (revoir le champ de l’enquête publique : art. L. 123-2 C. de l’environnement)***

**Article L. 123-2 C**

Liste les plans, travaux, aménagement faisant l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption

**Mise en pratique :**

* ***Comparer référé-suspension de l’article L.521-1 C. Justice Administrative, L.122-2 C. environnement et L.123-16 C. environnement.***

**Article L.521-1 C. Justice Administrative**

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque :

* l'urgence le justifie **et**
* qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. **La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision**.

**Article L122-2 : étude d’impact des travaux et projets d’aménagement**

Si une requête déposée devant la **juridiction administrative** contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au second alinéa de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée.

* Absence d’étude d’impact pour un projet visé à L122-1 : suspension automatique prononcée par le juge

**Article L123-16 : procédure et déroulement de l’enquête publique**

Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande **si elle comporte un moyen propre à créer**, en l'état de l'instruction, **un doute sérieux** quant à la légalité de celle-ci.

* Si projet lancé malgré des conclusions défavorables, possible de demander suspension de la décision favorable SI la demande comporte la preuve qu’en l’état il existe un doute sérieux quant à la demande
  + Plus compliqué à mettre en œuvre que L122-2

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu.

* Même chose que L122-2 ? quelle est la différence ?

L'alinéa précédent s'applique dans les mêmes conditions en cas d'absence de mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact et des documents visés aux articles L. 122-1-1 et L. 122-8.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à **des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête** doit faire l'objet d'une **délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.**

* ***Comparer étude d’impact et étude de dangers (L.512-1 et R.512-9 C. environnement) dans le droit des installations classées.***

**Article L.512-1**

**Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1.** **L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures** que spécifie l'arrêté préfectoral.

* **Article L511-1 contenu dans** [**Titre Ier : Installations classées pour la protection de l'environnement**](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D9D8B395C2F38B2C101B6AD3A3781DC1.tpdjo07v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006143748&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20140917)

Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, ***qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit*** pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles [L. 100-2](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=82022FF8538C95DBBED3CC3E56A63A8A.tpdjo07v_2?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023504020&dateTexte=&categorieLien=cid) et [L. 311-1](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=82022FF8538C95DBBED3CC3E56A63A8A.tpdjo07v_2?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023505606&dateTexte=&categorieLien=cid) du code minier.

Le **demandeur fournit une étude de dangers** qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation.

**Le contenu de l'étude de dangers doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation**. En tant que de besoin, cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite.

* Etude d’impact : conséquences au sens large, avant acceptation du projet
* Etude de dangers : plus restreints, et si l’étude d’impact contient des risques tels qu’énumérés dans L511-1

Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents.

**La délivrance de l'autorisation, pour ces installations, peut être subordonnée notamment à leur éloignement** des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captages d'eau, ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers. **Elle prend en compte les capacités techniques et financières dont dispose le demandeur, à même de lui permettre de conduire son projet dans le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 et d'être en mesure de satisfaire aux obligations de l'article L. 512-6-1 lors de la cessation d'activité**.

**Article R.512-9**

I.- L'étude de dangers mentionnée à l'article R. 512-6 justifie que le projet permet d'atteindre, dans des conditions économiquement acceptables, **un niveau de risque aussi bas que possible, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques et de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation**.

Le contenu de l'étude de dangers doit être **en relation** avec l'importance des risques engendrés par l'installation, compte tenu de son environnement et de la vulnérabilité des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et **L. 511-1**.

II.- **Cette étude précise, notamment, la nature et l'organisation des moyens de secours dont le demandeur dispose ou dont il s'est assuré le concours en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre**. Dans le cas des installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-8, le demandeur doit fournir les éléments indispensables pour l'élaboration par les autorités publiques d'un plan particulier d'intervention.

L'étude comporte, notamment, **un résumé non technique explicitant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des accidents potentiels, ainsi qu'une cartographie des zones de risques significatifs**.

Le ministre chargé des installations classées peut préciser les critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour l'établissement des études de dangers, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article L. 512-5.

Pour certaines catégories d'installations impliquant l'utilisation, la fabrication ou le stockage de substances dangereuses, le ministre chargé des installations classées peut préciser, par arrêté pris sur le fondement de l'article L. 512-5, le contenu de l'étude de dangers portant, notamment, sur les mesures d'organisation et de gestion propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident majeur.

III.- Dans le cas des installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-8, l'étude de dangers est réexaminée et, si nécessaire, mise à jour au moins tous les cinq ans, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article R. 512-31. Cette étude, mise à jour, est transmise au préfet.

* ***Cas pratique***

La société X exploite une carrière soumise à la législation des activités classées (L.511-1 et suivants) sur le territoire de la commune de Y.

Cette carrière se trouve implantée dans une zone dont **l’intérêt écologique** est attesté.

* Par le **classement en ZNIEFF de type 1** de plusieurs parcelles dont celle sur laquelle est implantée le site de la société X ;
* Par l’existence **d’une zone Natura 2000** (zone Natura dite *« de la forêt de Y* » caractérisé par un boisement de chênes servant d’habitat à des chouettes) à proximité de la parcelle sur laquelle se trouve implanté la carrière ;
* La parcelle occupée par la société X est peuplée par diverses espèces naturelles, dont l’une l’Andromède (*andromeda polifolia*) est protégée sur l’ensemble du territoire.

**La société X veut substantiellement agrandir sa carrière**, et elle devra pour ce faire obtenir une nouvelle autorisation préfectorale d’exploiter.

Elle s’interroge sur la faisabilité de principe de son projet compte tenu des caractéristiques écologiques du site.

Elle s’interroge de même sur le contenu de son dossier de demande et en particulier de l’étude d’impact, là encore compte tenu des caractéristiques écologiques du site. Une première version de l’étude d’impact ne comportait pas d’inventaire floristique ; la seconde version en comportait un indiquant sans plus de commentaires *« on peut relever dans la région la présence éventuelle d’Andromède ».* Que faut-il en penser ?

L’accès au site est une question essentielle pour le dossier. Dans l’hypothèse où le Commissaire-enquêteur rendrait son avis en ces termes *«  je donne un avis favorable au projet d’extension sous la réserve d’un accès routier sécurisé au site (création d’un carrefour) »*, quelles sont les conséquences d’un tel avis sur la délivrance de l’autorisation sollicitée par la société X ?

Réponses :

1. **Faisabilité de principe du projet : extension ?**

**1.**  Exploitation d’une carrière soumise à la législation des activités classées :

* ICPE : contenu dans le Titre 1er du Livre 5
* Et [Chapitre V : Dispositions particulières à certaines installations](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3BE420AE3CB39E3DEFFEEB3D8FC5A57F.tpdjo07v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006159276&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20140917), Section est consacrée au carrières :
  + Articles L515-1 à L515-6

**2**. Il s’agit d’une exploitation déjà en place que la société X souhaite agrandir

Lorsque l’installation projetée s’inscrit dans le cas d’un site accueillant déjà des installations soumises à autorisation. On parle alors d’extension. Cette extension peut nécessiter un nouveau dépôt de dossier. Contenue dans les articles:

* Articles L512.15 du code de l’environnement et
* R512-33 et R512-34 du code de l’environnement

En effet en l’espèce : on nous dit que la société X devra obtenir une nouvelle autorisation préfectorale d’exploiter.

**3.** Afin de déterminer la faisabilité du projet il convient d’identifier :

* Les caractéristiques du milieu :
  + Classement ZNIEFF de type 1,
  + zone natura 2000 et
  + présence d’une espèce protégée
* Les caractéristiques du projet et de ses impacts sur le milieu
  + ICPE :
    - Les installations et usines susceptibles de générer des risques ou des dangers sont soumises à une législation et une réglementation particulières, relatives à ce que l'on appelle "**les installations classées pour la protection de l'environnement**".
      * Localement ce sont les services de l'inspection des installations classées au sein des DREAL (hors élevages) ou
      * des directions départementales de protection des populations des préfectures (élevages) qui font appliquer, sous l'autorité du préfet de département, les mesures de cette police administrative.
    - De plus au sein de ce titre des dispositions particulières visent les carrières

1. **Que doit contenir le dossier de demande et en particulier de l’étude d’impact : quid de l’inventaire floristique ?**

**1.** Le contenu du dossier

Le dossier de demande doit contenir une lettre de demande, des cartes d’échelles diverses, mais surtout :

* **une étude de l’impact de l’installation sur son environnement.** Cette étude est un élément essentiel du dossier de demande d’autorisation.
* **une étude de dangers** qui,
  + d’une part, expose les dangers que peut présenter l’installation en cas d’accident,
  + d’autre part, justifie les mesures propres à en réduire la probabilité d’occurence et les effets.
* une notice relative à la conformité de l’installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l’hygiène et à la sécurité du personnel.

L’étude d’impact :

* **Champ d’application**: large : permet d’apprécier les conséquences
  + **Article L.122-1 :** Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter **une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences**.
* **Contenu de l’étude**:
  + **Article R.122-5 : Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet**, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.
    - En l’espèce la zone est protégée de façon multiple : on peut estimer qu’il s’agit d’une zone sensible voire très sensible
  + **Article R.512-8**: liste le contenu de l’étude d’impact

**2.** L’inventaire floristique

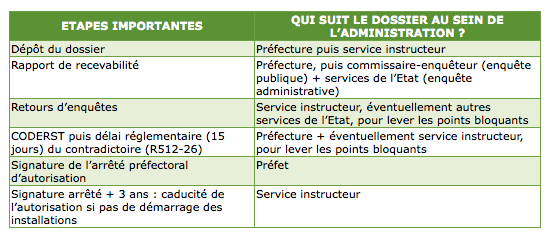
L’étude d’impact doit être exhaustive :

* Classement ZNIEFF de type I :
  + zone de superficie réduite, sont des espaces homogènes d’un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares ou menacés, d’intérêt aussi bien local que régional, national ou communautaire ; ou ce sont des espaces d'un grand intérêt fonctionnel pour le fonctionnement écologique local.
* Z**one Natura 2000** :
  + zone Natura dite *« de la forêt de Y* » caractérisé par un boisement de chênes servant d’habitat à des chouettes : à proximité de la parcelle sur laquelle se trouve implanté la carrière ;
* Une espèce protégée :
  + la parcelle occupée par la société X est peuplée par diverses espèces naturelles, dont l’une l’Andromède (*andromeda polifolia*) est protégée sur l’ensemble du territoire.

Ainsi, il semble que du fait de l’intérêt éconologique attesté de cet espace : l’étude d’impact doit contenir un inventaire floristique.

1. **Quelles sont les conséquences d’un avis favorable du Commissaire Enquêteur ?**

Les étapes du dossier :

****

**Article L122-2 : étude d’impact des travaux et projets d’aménagement** => Absence d’étude d’impact pour un projet visé à L122-1 : suspension automatique prononcée par le juge

**Article L123-16 : procédure et déroulement de l’enquête publique** =>

Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des **conclusions défavorables** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande **si elle comporte un moyen propre à créer**, en l'état de l'instruction, **un doute sérieux** quant à la légalité de celle-ci.

* Si projet lancé malgré des conclusions défavorables, possible de demander suspension de la décision favorable SI la demande comporte la preuve qu’en l’état il existe un doute sérieux quant à la demande
  + Plus compliqué à mettre en œuvre que L122-2

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu.

* Même chose que L122-2 ? quelle est la différence ?

L'alinéa précédent s'applique dans les mêmes conditions en cas d'absence de mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact et des documents visés aux articles L. 122-1-1 et L. 122-8.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à **des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête** doit faire l'objet d'une **délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.**

**THEME V : OUTILS ECONOMIQUES**

* **Droit et politiques de l’environnement, sous la direction d’Yves Petit, Documentation Française**

Notice 13, Fiscalité et environnement

* ***Overview :***
* compléter les outils réglementaires classiques par le recours d’outils économiques parmi lesquels la fiscalité occupe une place spécifique.
* Toutefois la mise en place d’écotaxes, pour être la plus efficace possible, suppose d’abord que son adéquation à l’objectif recherché soit soigneusement étudiée puis vérifiée
  + Il faut qu’elle soit suivie d’une mise en cohérence de l’ensemble du système fiscal et financier, faute de quoi d’importants effets pervers sont à craindre

**La fiscalité un outil éco parmi d’autres**

**Fiscalité** : prélèvements obligatoires, sans contrepartie directe

* la fiscalité comprend les impôts et taxes fiscales mais recouvre également les dépenses fiscales id « des régimes fiscaux se traduisant par des dispositions dérogatoires au droit commun »

Autres outils éco susceptibles d’être utilisés au service de l’environnement :

* subventions, avances ou prêts afin d’inciter à un comportement
* les permis ou droit d’émission, apparus plus récemment : fixation d’une quantité maximale de pollution ou de conso des ressources répartie entre des agents par le biais d’un marché où pourront s’échanger ces permis
* les redevances pour service rendu (ou taxes admin) : difficile à distinguer des impositions

**Fiscalité de l’environnement / fiscalité liée à l’environnement**

Fiscalité environnementale : l’ensemble des instruments fiscaux institués avec l’objectif de protéger l’environnement

En 2002 : IFEN a recensé 68 taxes liées à l’environnement : et France à cette époque un des paus où le poids des éco taxes était le plus faible

**Avantages et limites de l’outil fiscal**

* Ecofiscalité et internationalisation des coûts
  + Fscaliré : possible intégration des coûts des effets externes négatifs
  + Pigou : analyse des externalités (économiste néo-classique)
    - Il impute à l’Etat une mission d’internalisation des effets externes, que ce soit par le biais des subventions (pour les effets positifs) ou de taxes (effets négatifs) (1920
  + OCDE, 1970 : « principe pollueur-payeur » : mais alors il est seulement question de faire supporter par le pollueur « le coût des mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l’environnement soit dans un état acceptable »
  + Texte repris dans Acte Unique Européen 1986
  + Loi du 2 fev 1995 : principe pollueur payeur précisé mais soulève des questions dont celle de l’identification du pollueur
* Ecofiscalité et double dividende
  + Double dividende (Années 90) : ces impôts, en plus de leurs effets bénéfiques sur l’environnement permettront, du fait de leur produit de diminuer d’autres impôts : mais cela suppose que ces impôts soient source de recette budgétaires conséquentes
  + Mais contradiction
* Nécessité d’une analyse globale
  + 2003 : rapport de 1 à 10 entre mesure environnementale et dépense néfaste

Cadre juridique de la fiscalité liée à l’environnement

* Impact communautaire limité
  + Compétences UE en matière d’environnement **Art 191 TFUE**
  + Compétence générale en matière fiscale : harmonisation des droits indirects mais seulement quand nécessaire au marché intérieur pour éviter les distorsions de concurrence **Art 113 TFUE**
* Mais adoption mesures fiscalités vertes : unanimité des Etats **Art 192-2 et 113 TFUE**
* Mais il existe certaines mesures Directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et d el’électricité n°2003/96 CE ou portant taxation des poids lourds pour l’usage de certaines infrastructures routières n°2006/38/CE
* Nécessité harmonisation : marché commun : éviter les distorsions

Des ppes juridiques inégalement influents

* une fiscalité à l’épreuve des ppes fiscaux et financiers classiques
  + le ppe de légalité de l’impôt
    - Art 14 DDHC
    - Art 34 Constitution (Parlement)
      * Mais loin d’avoir été tjs respecté en matière d’environnement
  + le ppe d’égalité dvt l’impôt
    - Art 13 DDHC
      * Difficilement compatible avec la fiscalité incitative car instituée non en fonction des capacités contributives mais des incidences environnementales de l’assiette de l’impôt
      * CConstit admet que le législateur règle de façon différentes des situations différentes & qu’il déroge à l’égalité pour des raisons d’IG, pourvu que dans l’un et l’autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l’objet de la loi qui l’établit
        + Ex de la lutte contre l’effet de serre
        + Mais le CC a déjà censuré des mesures sur le fondement de l’absence de corrélation entre les différences de traitement instituées et l’objectif poursuivi par le législateur
* une fiscalité renforcée par les ppes du droit de l’environnement
  + **Charte de l’environnement art 6**
    - Promotion dev dur
    - Protection & mise en valeur de l’environnement
    - Dev éco et progrès social
  + Mais également art 3, 4 : paraissent atteignable via recours à la fiscalité
  + Principe de prévention / devoir de réparation
* ***Principales composantes de la fiscalité de l’environnement en France***

Présentation du noyau dur de cette fiscalité incitative : 3 grandes composantes

* La TGAP
  + Symbole de l’avènement d’une fiscalité écologique ?
    - Historique
      * 1999 : regroupement de 4 taxes préexistantes
      * 2000 : élargissement du champ ppal de la TGAP et son produit est réaffecté au Fond de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale jusqu’en 2004
      * 3ème étape qui devait en faire l’écotaxe européenne est censurée par le Conseil Constitutionnel
    - Structure actuelle TGAP : Code des douanes Art 266
      * Auj se subdivise en 8 compartiments
        + Taxe sur les exploitants d’installations d’élimination par stockage ou par incinération de déchets industriels spéciaux ou de déchets ménagers assimilés
        + Taxe sur les émissions polluantes dans l’atmosphère provenant d’installations classées soumises à autorisation
        + Taxe sur les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes
        + Taxe sur les lessives, adoucissants et assouplissants pour le lange
        + Taxe sur les matériaux d’extraction
        + Taxe unique sur l’ouverture d’une installation classée soumise à autorisation
        + Taxe sur l’exploitation d’installations classées soumises à autorisation et faisant courir certains risques à l’environnement
        + Taxe sur les imprimés
      * Taux souvent insuffisamment incitatifs
* La fiscalité de l’eau
  + Elle se concentre pour l’essentiel dans les redevances perçues par les agences de l’eau
  + Redevances affectées aux agences de l’eau : établissements de services publics administratifs de l’Etat institués au niveau de chaque bassin ou groupement
  + Art L213-10 du Code de l’environnement
    - Absence du PPP même si cité plusieurs fois dans la directive-cadre sur l’eau
  + Sept types de redevances : 2007 : 1,7 Md euros
  + Efforts incontestables faits par LEMA en faveur d’une meilleure adéquation des redevances aux types de prélèvent et de pollutions : déséquilibres entre les pollueurs : les ménages restent les ppaux contributeurs tandis que le secteur de l’agriculture : très en deçà des atteintes qu’il génère
* La fiscalité de la nature
  + Dépenses fiscales favorables aux espaces naturels :
    - Exonérations relatives à certains impôts : deux essentiellement
      * Taxe foncière sur les propriétés non baties : exonérations Natura 2000 par ex
      * Droits de mutation à titre gratuit des terrains situés dans un site Nature 2000 par ex : exonération pour les ¾ de la valeur si engagement de gestion écologique de la parcelle
    - Déductibilité de certaines dépenses du revenu imposable
      * Déductibilité des revenus fonciers pour les dépenses de restauration
      * Déductibilité du revenu global pour les dépenses inhérentes au maintien et à la protection du patrimoine naturel dans certains espaces protégés
  + Dépenses favorables à la nature dans son ensemble
    - Crédit d’impôt pour agriculture biologique

Notice 14 La lutte contre le changement climatique

* au niveau international: 4ème rapport du GOEC, attribution du Nobel au GOEC & à Al Gore, Conférence de travail pour les parties à la conférence de Copenhague, juillet 2009 déclaration du G8 à Tokyo
* au niveau européen : Accord sur le paquet énergie climat en 2008
* au plan national : adoption à la quasi unanimité de la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement : division par 4 en 2050 des émissions

Le cadre des négociations internationales

* deux traités :
  + CCNUCC 1994 : stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l’atmosphère
  + Protocole de Kyoto 1997 : entré en vigueur le 16 février 2005 et ratifié par 183 parties
    - Objectif ppal : instaurer des objectifs de limitation et de réduction d’émissions chiffrées et légalement contraignantes pour le renforcement de la CCNUCC
    - Engagements particuliers de 39 parties à l’annexe B
    - Prévoit également un mécanisme de sanction
      * Soumission au comité d’observance d’un plan d’action assurant le respect des engagements
      * Diminution du nombre de crédit
      * Incessibilité des crédits issus des mécanismes de flexibilité
* Le régime post-Kyoto :
  + Contours à redessiner pour l’après 2012
  + Amélioration possible du proto
  + cole
  + Coût de l’inaction dépasse celui de l’action, mais ce dernier doit être partagé équitablement
* Condition et enjeux d’un nouveau régime international climatique :
  + Participation doit être la plus large possible
  + Des engagements ambitieux et effectifs
  + Et pays doivent être incités à se mettre en conformité avec leur engagements : éviter free riders
* UE : objectif 2020 « paquet énergie climat »
  + La mise en euvre
    - Directive SCEQE
      * Dérogation au ppe d’allocation par enchères
      * Dispositif de prévention des « fuites de carbones »
      * Mesures de lutte contre les fluctuations excessives des prix
      * Partage et affectation du revenu des enchères
      * Modalités de mise en œuvre restabt à discuter : définition des benchmarks, liste des secteurs exposés, modalité d’organisation des enchères
    - Décision sur le partage des efforts
      * Un trajectoire de réduction d’émission pour chaque EM
      * Des mécanismes de conformité pour suivre les progrès des EM
      * Des mécanismes de flexibilité pour atteindre les objectifs de réduction au meilleur coût
    - Directive capture et stockage de carbone CSC
    - Directive énergies renouvelables
    - Directive CO2 véhicules
* L’action au plan national :
  + Objectifs et obligations
  + L’organisation institutionnelle de la politique climatique
  + Les ppales mesures
    - Energie, industrie, transport, bâtiments, agro-forestier, collectivités

**THEME VI : Un exemple de droit sectoriel, le droit des installations classées**

**pour la protection de l’environnement ICPE**

**Régime des ICPE : Leçons de droit de l’environnement, sous la direction de Manuel Gros, Ellipses**

**Loi du 19 juillet 1076**: constitue encore de nos jours la base juridique du droit de l’environnement industriel en France

* texte fondé sur une approche intégrée : une seule autorisation est délivrée et règlemente l’ensemble des aspects concernés : risque accidentel, déchets, rejets dans l’eau, l’air, les sols

Loi du 30 juillet 2003 : suite à l’explosion AZF, renforcement de la prévention des risques et des contrôles des installations classées

1. **Définition et classification des ICPE**
2. *Définition*

* **Art L 511-1 CE**: « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.*

*Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles* [*L. 100-2*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=3EE935C5716FFF5E750687CB0253E2D1.tpdjo13v_3?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023504020&dateTexte=&categorieLien=cid) *et* [*L. 311-1*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=3EE935C5716FFF5E750687CB0253E2D1.tpdjo13v_3?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023505606&dateTexte=&categorieLien=cid) *du code minier.*»

* installation dont l’exploitation présente des risques pour l’environnement au sens large
  + notions disparates
* surtout : la notion même d’installation reste mal définie par les textes que ce soit au plan interne ou communautaire
  + série d’incertitude
    - (donc liberté JP)

1. *Les différentes catégories d’ICPE*

* Plusieurs catégories d’ICPE : application de régimes juridiques différents
  + **Art L 511-2 CE**: « *Les installations visées à l'article* [*L. 511-1*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=BC63B162659FA82733DEC427C0F1110C.tpdjo12v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834227&dateTexte=&categorieLien=cid) *sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce décret soumet les installations à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.* »
    - Pour savoir à quelle catégorie appartient une installation : se référer à la nomenclature
      * Nomenclature publiée dans un tableau contenu à **l’art R511-19**

1. *Les ICPE soumises à déclaration*

* **Art 512-8 CE**: installations à déclarations sont celles ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à **L511-1**: respect des prescriptions générales édictées par le préfet en vue d’assurer dans le département la protection des intérêts visés à **L511-1** (ex : nettoyage)
  + L’exploitation sans déclaration préalable d’une installation soumise à déclaration expose l’exploitant à une amende de 75 000 euros
  + Avec le récépissé de déclaration, le préfet communique à l’exploitant le texte des prescriptions générales applicables à l’installation qui constituent les précautions minimales à respecter
    - Prescriptions générales peuvent être compétée par des dispo particulières fixées par la CODERST : commission départementale compétente en matière d’environnement sanitaire et technologique
      * Exploitant doit respecter ces prescriptions et signaler tout incident ou accident
  + Certaines installations déclarées en fonction des risques qu’elles présentent peuvent être soumises à des contrôles périodiques permettant de s’assurer que ces installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation **Art L512-11 CE**

1. *Les ICPE soumises à enregistrement*

* **Ordonnance No.2009-663 du 11 juin 2009** et les **deux décrets en date du 13 avril 2010** ont mis en place un nouveau régime d’autorisation simplifiée appelé : « d’enregistrement » au sein du régime des ICPE
  + Sont soumises à enregistrement :
    - Les installations présentant des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l‘Art L511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en ppe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées L512-7 CE
      * Stations service par ex
    - L’exploitant doit déposer en préfecture un dossier comprenant la demande d’enregistrement : décrit nature et volume des activités et nomenclature , permet de connaître localisation et identité du demandeur
      * Dossier contient également pièces annexes contenues Art R512-46-4
      * Nombreuses pièces annexes : capacités techniques et financières et justification du respect des prescription
    - Dossier une fois complet est soumis à l’avis du conseil municipal des communes concernées et à consultation du public en mairie et sur internet pdt 4 semaines
    - Rapport de synthèse préparé par l’inspection des installations classées
    - Préfet peut alors enregistrer l’installation sans autre procédure
      * Cpdt l’arrêté d’enregistrement ne peut être légalement signé que si le demandeur a justifié que les conditions de l’exploitation projetée garantiraient le respect de l’ensemble des prescriptions générales et éventuellement particulières applicables et qu’il possède les capacités techniques et financières pour assurer tant l’exploitation de l’installation que la remise en état du site après son arrêt définitif Art L512-7-3 CE
      * Préfet peut aussi assortir l’enregistrement de prescriptions particulières complétant ou renforçant les prescriptions générales applicables à l’installation
        + Art R512-46-18 : Préfet statue dans un délai de 5 mois

1. *Les installations SEVESO*

* Catastrophe SEVESO 1976 en Italie
* Directive 82/501 CEE dite Seveso adoptée le 24 juin 1982, modifiée par la directive SEVESO II : **Directive 96/82/CE du 9 décembre 1996**
  + Cette directive s’efforce de renforcer la prévention des accidents majeurs en imposant des contraintes spécifiques aux établissements concernés notamment par la mise en œuvre d’un système de gestion et d’une organisation proportionnées aux risques inhérents aux installations : réalisation d’études de dangers approfondies
* Etablissements SEVESO de deux types : seuil bas et seuil haut
  + La répartition au sein de ces catégories dépend de la quantité de substances dangereuses présentes dans les établissements dont le seuil est déterminé par l’arrêté ministériel du 10 mai 2000
    - Seuil haut subissent les contraintes les plus importantes
      * Ex : autorisation soumise à la constitution d’une garantie financière couvrant le coût estimé de la surveillance, obligation de révision quinquennale de l’étude des dangers…
      * Seuil haut permettent également l’instauration de servitudes d’utilité publique (dénomination AS) indemnisables par l’exploitant su les terrains devant faire l’objet de restrictions d’usage pour des raisons d’exposition à des risques
        + A dater du 1er juin 2015 : nouvelles exigences seront applicables aux établissements afin de prévenir et de mieux gérer les accidents majeurs impliquant des produits dangereux

1. **Les ICPE soumises à autorisation**

* autorisation prise sous la forme d’un arrêté préfectoral qui fixe les dispositions que l’exploitant devra respecter pour assurer cette protection
  + 50 000 installations environ
    - décisions admin n’intervient qu’au terme d’une procédure complexe

1. *Le dossier d’autorisation d’exploiter*

* **Art R512-3** prévoit que la demande doit être réalisée en 7 exemplaires et qu’elle doit mentionner de nombreux éléments
* En plus de la lettre de demande, l’exploitant doit également joindre à sa demande les pièces visées par l’**Art R512-6**: cartes à plusieurs échelles sont à joindre, mais surtout cet article oblige l’exploitant à réaliser d’importantes études d’incidence : étude d’impact et étude de dangers

1. *La procédure de délivrance de l’autorisation*

* Procédure complexe : peut durer jusqu’à 1 an
  + Réception préfecture, dossier transmis à l’Inspection des installations classées qui vérifie qu’il est complet (possible de prendre contact avec exploitants si précisions nécessaires)
  + Dossier doit recueillir de nombreux avis pour obtenir des explications et précisions : conseil municipal des communes concernées, services de l’Etat, SDIS, ARS,…puis soumis à une enquête publique d’une durée d’un mois
  + Rapport de synthèse préparé par l’Inspection des installations classées : assume alors un rôle essentiel dans la préparation technique de la décision préfectorale : rapport présenté au CODERST commission consultative composée de représentants des services de l’Etat, du directeur de l’agence régionale de santé, de représentants des collectivités territoriales, de représentants d’associations agrées, d’experts et d’autres personnalités qualifiées
    - Exploitant peut se faire entendre
  + Après examen : Préfet prend par voie d’arrêté préfectoral fixant les dispositions techniques auxquelles l’installation doit satisfaire
    - Particularité : le projet d’arrêté statuant sur la demande est porté par le préfet à la connaissance du demandeur, auquel un délai de 15 jours est accordé pour présenter éventuellement ses observations par écrit au préfet : exploitant est ainsi consulté au préalable sur le contenu de ces dispositions techniques
    - Préfet statue en ppe dans les 3 mois du jour de réception par la préfecture du dossier de l’enquête transmis par le commissaire enquêteur **R512-26**
  + Décision préfectorale soumise à des conditions fixées par le **CE Art L 521-1**: prévention des dangers par ex
  + Il appartient au préfet de protéger « les intérêts mentionnés aux articles **L211-1, L220-1** et **L511-1**» : décision doit donc prévenir les dangers ou les inconvénients soit pour la commodité du voisinage soit pour la santé, sécurité, salubrité publique soit pour agriculture, protection nature, environnement ou conservation des sites et monuments
  + **Art L514 CE**: litiges éventuels relèvent non pas dur recours en excès de pouvoir mais du contentieux de pleine juridiction :
    - Peuvent être formés par des tiers (riverains contre des prescriptions jugées trop laxistes, soit par l’exploitant estimant au contraire es prescriptions trop sévères ou contre un refus d’autorisation)
    - Tiers disposent d’un délai d’un an à compter de la publication ou de l’affichage de ces décisions pour déférer l’autorisation au tribunal administratif compétent et les exploitants d’un délai de 2 mois à compter de la notification **R514-3-1 CE**
      * Particularité du contentieux de pleine juridiction est de permettre au juge admin de se substituer au préfet dans l’établissement des prescriptions des arrêtés d’autorisation et donc de les augmenter ou de les atténuer

1. **Le contrôle des ICPE**

* Les installations classées font l’objet de contrôles
  + En ppe effectués par les inspecteurs des installations classées et concernent tous les types d’installation, même si prioritairement celles soumises à autorisation

1. *Les inspections*

* peut avoir pour objet e vérifier que l’installation a respecté ses obligations en matière de régime préventif
  + plupart du tps vérification des conditions de fonctionnement figurant soit dans l’arrêté préfectoral spécifique à l’installation, soit dans un arrêté ministériel concernant le secteur industriel concerné
  + contrôles annoncés 48h à l’avance ou inopinés, ciblés ou généraux
    - au moins une fois par an en théorie pour établissements prioritaires

1. *Les suites de l’inspection*

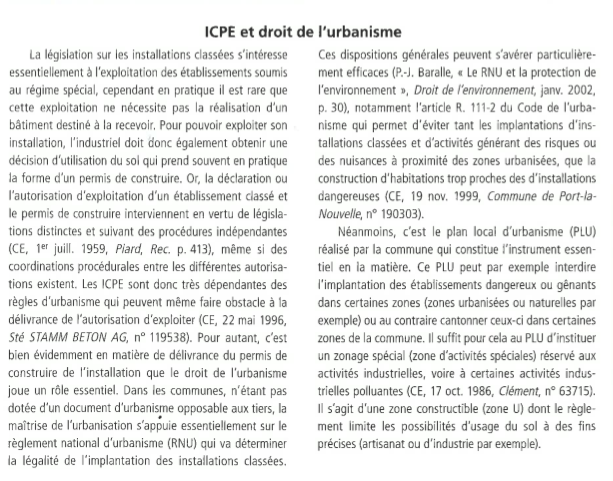
* non conformité : suites pénales ou admin

1. *Les suites pénales*

* inspecteurs des installations classées disposent de pouvoirs de police judiciaire leur permettant de dresser procès verbal des infractions :
  + contraventions de 5ème classe
  + délit
* Transmission au procureur de la république du procès verbal et il décide de l’opportunité des poursuites
* En cas de renvoi devant le tribunal : peines peuvent être lourdes **Art L541-46 CE**:
  + - Délits : 2 ans d’emprisonnement et 75 000 euros d’amende
    - Contraventions : amende 1500 pers phy, 7500 pers morales
* Révision ?

1. *Les suites administratives*

* varient en fonction des cas de manquements avérés de l’exploitant :
  + si exploitation sans autorisation : mise en demeure dépôt dossier par le préfet proposée par l’inspecteur
  + si non respect des conditions de fonctionnement : mise en demeure de respecter ces conditions dans un délai donné
* **Art L514-1** prévoit en outre que si à l’expiration du délai fixé pour l’exécution, l’exploitant n’a pas obtempéré à cette injonction, «  le préfet peut obliger l’exploitant à consigner une somme dans les mains d’un comptable public » : somme correspondant au montant des travaux à réaliser, mais aussi « suspendre le fonctionnement de l’installation et prendre les dispositions provisoires nécessaires »
* ICPE : régime juridique très contraignant en France : environnement et santé humaine
  + Régime imparfait
  + Accidents : ARIA
    - 2011 : 1758 accidents et 945 impliquaient des installations classées



**Mise en pratique**:

1. **Articulation police des ICPE et police de l’eau**

Le terme global « police de l’eau » couvre en fait trois polices spécialisées:

* la police de l’eau et des milieux aquatiques instruit les déclarations et les demandes d’autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA),
  + définit les prescriptions techniques applicables et contrôle leur respect, fixe les objectifs de réduction des flux polluants, veille au libre écoulement des eaux et poursuit les infractions ;
* la police de la pêche veille au respect de la réglementation de la pêche en eau douce, à la protection du milieu aquatique, à la gestion des ressources piscicoles,
  + constate les infractions et dresse les procès-verbaux ;
* la police des installations classées pour l’environnement (ICPE) a pour objet le contrôle des établissements présentant des dangers et des inconvénients pour l’environnement, du point de vue notamment de la protection de la ressource en eau.

**Il est à noter que les personnes soumises à la police des ICPE sont exclues du champ de la police de l’eau**. Concrètement, l’exploitant d’une ICPE est dispensé d’effectuer une déclaration ou de demander une autorisation au titre de la police de l’eau pour les éventuelles IOTA présents sur son site. La protection de la ressource en eau s’opère en effet à travers le dossier et l’arrêté ICPE.

1. **Art L511-1 et L511-2 : quels sont les critères de la soumission d’une activité au régime des ICPE ?**

**Article L511-1**

Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, **qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients** soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles [L. 100-2](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=A039CD1A99C8D2D7992314406EE42A77.tpdjo12v_2?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023504020&dateTexte=&categorieLien=cid) et [L. 311-1](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=A039CD1A99C8D2D7992314406EE42A77.tpdjo12v_2?cidTexte=LEGITEXT000023501962&idArticle=LEGIARTI000023505606&dateTexte=&categorieLien=cid) du code minier.

**Article L511-2**

Les installations visées à l'article [L. 511-1](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=A039CD1A99C8D2D7992314406EE42A77.tpdjo12v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834227&dateTexte=&categorieLien=cid) sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce décret soumet les installations à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

1. **Cas pratique**
   1. **Société X : souhaite une autorisation d’exploiter un parc éolien sur territoire de commune Y**
2. *Que lui avez vous conseillé sur la forme et le contenu de son dossier ?*

* Faits :
  + parc éolien
  + dans une ZNIEFF de type 2 du fait de la présence de crapaud et également espèces végétales protégées
  + comprenant :
    - 15 mats de 120m de haut et de puissance de 50MW
    - 3 mats de 15m de haut avec une puissance de 18MW
  + forte opposition locale
* Qualification de l’installation : Art L511-1 : ICPE
  + Nomenclature : No.2980 - installation terrestre de production d’électricité à partir de l’énergie mécanique du vent et regroupant un ou plusieurs aérogénérateurs
    - Selon la nomenclature :
      * Autorisation pour les 15 mats de 120m
      * Déclaration pour les 3 mats de 15m puisqu’ils ont une puissance inférieure à 20MW
* **Dossier d’autorisation**:
  + Forme :

**Art R512-3** prévoit que la demande doit être réalisée **en 7 exemplaires**

* + Contenu du dossier :
    - l’identité du demandeur : dénomination ou raison sociale, forme juridique, adresse du siège social, noms, prénoms et qualité du signataire de la demande, n°SIRET et APE de l’installation
    - localisation de l’installation
    - la nature et volume des activités
    - les procédés de fabrication (matières utilisées et produits fabriqués)
    - capacités technique et financières de l’exploitant
* En plus de la lettre de demande, l’exploitant doit également joindre à sa demande les pièces visées par l’**Art R512-6**:
  + cartes à plusieurs échelles sont à joindre,
  + mais surtout cet article oblige l’exploitant à réaliser d’importantes études d’incidence :
    - étude d’impact et
    - étude de dangers
      * D’ailleurs il sera important de mentionner dans l’étude d’impact que une ZNIEFF de type 2 du fait de la présence de crapaud et également espèces végétales protégées

1. *Une enquête publique est-elle nécessaire ? Sur quels fondements ?*

* Conformément à **Art L123-2 CE,** dès lors qu’étude d’impact, alors enquête public (sauf les ZAC)
  + L’enquête publique doit comporter une étude d’impact, un PNR, des documents d’urbanisation, le plan/programme avec les Schéma Régionaux de Cohérence Ecologique
* Il y a trois conséquences :
  + Enquête publique va avoir lieu
  + La seconde est que dès lors que le projet est soumis à enquête publique alors **ce projet ne peut être accepté que de manière exprès**
  + Enfin péremption de la décision par 5 ans : cela signifie que lorsqu’une décision est prise sur un projet après enquête publique, cette décision ne pourra plus être mise en œuvre après un délai de 5 ans
* L’enquête publique est trois choses :
  + Un dossier tout d’abord : ce dossier va comporter :
    - le bilan du débat public s’il y en a eu un, ce n’est pas notre cas
    - l’étude d’impact,
    - ainsi que l’ensemble des avis recueillis notamment sur le dossier pendant l’étude d’impact : remise de l’étude aux conseils municipaux des communes concernés : donne un avis qui doit être compris dans l’étude d’impact
  + Ce dossier doit être communicable au public
  + Ensuite c’est une procédure avec une durée **: au moins 30 jours**, prolongeable au plus de 30 jours
    - Le prolongement est décidé par le Commissaire enquêteur
  + Le commissaire enquêteur va recueillir les avis du public sur les projets via des registres, par courrier ainsi que sur les sites des préfectures où le public peut consulter le dossier et faire connaître ses observations
    - Alors, le ou les Commissaires enquêteurs vont rédiger à la fin de l’enquête public : deux documents
      * Le rapport
      * Et des conclusions sous forme « **d’avis personnel et motivé**» et cet avis peut être :
        + Défavorable
        + Favorable
        + Ou encore Favorable avec réserves

Si contrainte n’est pas levée, alors l’avis est réputé défavorable

La levée de la réserve va se manifester dans la décision : c’est la décision administrative : l’arrêté du préfet ou du maire qui devra manifester la prise en compte ou non de la réserve

* + - * Autre chose à savoir : **Prise en compte possible mais l’administration n’est pas liée par la décision du Commissaire Enquêteur**

1. *Un débat public ?*

Débat public : avant définition du projet, Enquête publique : le projet est défini et on a déterminer ses caractéristiques

En l’espèce, nous en sommes au stade de l’enquête publique, le débat n’est plus utile.

1. *Si la présence d’espèces protégées fait obstacle au projet, la société X peut-elle être indemnisée de son préjudice par l’Etat ?*

* une ZNIEFF de type 2 du fait de la présence de crapaud et également espèces végétales protégées
* ZNIEFF : doit être prise en compte :
  + Certes pas de caractère règlementaire :
  + en revanche, le pétitionnaire et l’administration doivent prendre en compte et montrer qu’ils ont pris des mesure pour maintenir l’équilibre entre la ZNIEFF et le projet :
    - « on s’est posé la question et on a réfléchit aux éléments de conciliation » :
    - cela doit se trouver dans l’étude d’impact et dans l’autorisation :
      * dans le cas contraire : annulation et référé avec urgence et caractère sérieux : erreur manifeste d’appréciation
  + Mettre l’accent sur la proportionnalité : jouer sur l’erreur manifeste d’appréciation, mesures compensatoires doivent être contenues dans le dossier
* Si refus du fait de la présence d’espèces végétales protégées : possibilité d’une dérogation : demande de dérogation pour déplacer les espèces mais si cela est possible pour les espèces animales, c’est plus compliqué pour les espèces végétales
  + Possible de demander réparation du préjudice (????)
    - Mais obtention très incertaine

1. *Demande d’autorisation : Ministre ou Maire ?*

Le Maire n’a pas ce pouvoir : préfet, donc le Ministre pourra éventuellement agir en sa faveur mais

* Procédure complexe : peut durer jusqu’à 1 an
  + Réception préfecture, dossier transmis à l’Inspection des installations classées qui vérifie qu’il est complet (possible de prendre contact avec exploitants si précisions nécessaires)
  + Dossier doit recueillir de nombreux avis pour obtenir des explications et précisions : conseil municipal des communes concernées, services de l’Etat, SDIS, ARS,…puis soumis à une enquête publique d’une durée d’un mois
  + Rapport de synthèse préparé par l’Inspection des installations classées : assume alors un rôle essentiel dans la préparation technique de la décision préfectorale : rapport présenté au CODERST commission consultative composée de représentants des services de l’Etat, du directeur de l’agence régionale de santé, de représentants des collectivités territoriales, de représentants d’associations agrées, d’experts et d’autres personnalités qualifiées
    - Exploitant peut se faire entendre
  + Après examen : Préfet prend par voie d’arrêté préfectoral fixant les dispositions techniques auxquelles l’installation doit satisfaire
    - Particularité : le projet d’arrêté statuant sur la demande est porté par le préfet à la connaissance du demandeur, auquel un délai de 15 jours est accordé pour présenter éventuellement ses observations par écrit au préfet : exploitant est ainsi consulté au préalable sur le contenu de ces dispositions techniques
    - Préfet statue en ppe dans les 3 mois du jour de réception par la préfecture du dossier de l’enquête transmis par le commissaire enquêteur **R512-26**
  + Décision préfectorale soumise à des conditions fixées par le **CE Art L 521-1**: prévention des dangers par ex
  + Il appartient au préfet de protéger « les intérêts mentionnés aux articles **L211-1, L220-1** et **L511-1**» : décision doit donc prévenir les dangers ou les inconvénients soit pour la commodité du voisinage soit pour la santé, sécurité, salubrité publique soit pour agriculture, protection nature, environnement ou conservation des sites et monuments
  1. **Commissaire enquêteur abrège l’Enquête au terme d’une procédure administrative compliquée, autorisation d’exploiter est accordée le 22 septembre 2014 avec l’obligation faite à la société X de procéder préalablement à la mise en exploitation et sous le contrôle de l’administration à une étude des effets des pales de ses éoliennes sur une espèce locale de chauves-souris dont il a récemment été découvert qu’elles nichaient à proximité du site**
* **Opposants au projet :**
* Qui peut agit devant le TA pour contester la décision de l’admin ? dans quel délai ? quels arguments pourraient être mis en avant pour soutenir ce recours ?
* *Propriétaire d’un château situé entre 4 et 5km des éoliennes*
  + Nomenclature signale que les nuisances vont jusque 6km :
  + **Art L514 CE**: contentieux de pleine juridiction :
    - Peuvent être formés par des tiers riverains contre des prescriptions (données par le Préfet) jugées trop laxistes
    - **R514-3-1 CE** Les tiers disposent d’un délai d’un an à compter de la publication ou de l’affichage de ces décisions pour déférer l’autorisation au tribunal administratif compétent
      * Particularité du contentieux de pleine juridiction est de permettre au juge admin de se substituer au préfet dans l’établissement des prescriptions des arrêtés d’autorisation et donc de les augmenter ou de les atténuer
* *Propriétaire d’une ferme située le long de la route d’accès au site mais sans aucune visibilité sur les éoliennes*
  + Même chose : route d’accès : nuisance proches
* *Une association de défense des riverains récemment créée (on ne sait pas si déclaration à la préfecture) « lutter partout et à tout moment contre toutes formes de nuisance »*
  + Association n’est pas déclarée auprès de la préfecture,
  + Objet social trop large
  + Donc Pas d’intérêt à agir
* *L’association « Chauve souris Y » se présentant comme une « association à but non lucratif loi 1901 créée en 2010 et dont l’objectif est l’étude et la conservation des chiroptères sur l’ensemble de la région d’Y et ses environs »*
  + Intérêts défendus : chauves souris en danger à cause des éoliennes
  + Concentration sur la Communes Y et ses environs
    - Intérêt à agir auprès du juge admin
    - Mêmes procédures que pour le Châtelain
* Peuvent-ils agir devant le juge judiciaire pour voir réparer leurs préjudices et lesquels ?
  + **Aucune idée !?**
* Peuvent-ils invoquer une violation du ppe de précaution ?
  + en amont de la connaissance scientifique : précaution
  + Le Conseil d’Etat : ppe de précaution est environnemental, mais application à la santé, dès lors que la problématique de santé utilise un vecteur environnemental
  + CC avec gaz de schistes : caractère temporaire du ppe de précaution, ce n’est pas une interdiction générale, seulement tant qu’on ne sait pas
    - Eolienne : connaissance scientifique suffisante
    - Principe inopérant
* Aucun débat public n’ayant eu lieu, peuvent-ils invoquer une violation du ppe de participation et en particulier de l’article 7 de la Charte ?
  + Consultation nécessaire :
    - Amont débat public : on peut influer sur le projet, y compris ne pas faire le projet : du coup très imprécis
    - Aval : vrai projet : enquête publique, c’est précis mais il est difficile d’influer le projet étant déjà ficeler
  + **En l’espèce :** enquête publique a eu lieu, donc normalement principe de participation de l’Art 7 de la Charte respectée
  + **Mais,**  Commissaire enquêteur a mis un terme à la consultation **avant** la période minimale d’un mois **et de manière discrétionnaire :**
    - **Possible d’invoquer une violation du ppe de consultation**
* Le commissaire enquêteur a donné son avis en ces termes : « je donne un avis très favorable et sans réserve au projet, mon avis est renforcé par ma volonté de m’opposer aux dégradations dont j’ai été la victime », quelle peut être l’influence d’un tel avis dans le débat sur la légalité de l’autorisation ?
  + Commissaire enquêteur : admet avoir un émis un avis biaisé du fait de dégradations dont il a été la victime : témoigne non seulement d’un certain manque d’intelligence stratégique mais surtout de son non professionnalisme
    - Possibles sanctions administratives ?
  + Un tel avis peu faire pencher la balance du côté des opposants au projet dans la mesure où la décision d’arrêt de la consultation publique
* Peuvent-ils avec quelques chances de succès demander en référé une suspension rapide de la décision de l’administration ?
  + donc admis devant le TA : avec deux types de référés spéciaux
    - **Article L122-2 CE :**si étude d’impact n’a pas été faite : suspension automatique :
      * pas le cas en l’espèce
    - et référé-suspension **Art 521-1 Code de justice** administrative : établit que le juge des référés peut ordonner la suspension de l’exécution de toute décision administrative « lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la [légalité](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/legalite.html) de cette décision »
* **Société X**
* Qui peut agit devant le TA pour contester la décision de l’admin ? dans quel délai ? quels arguments pourraient être mis en avant pour soutenir ce recours ?
* Peuvent-ils agir devant le juge judiciaire pour voir réparer leurs préjudices et lesquels ?
* Peuvent-ils invoquer une violation du ppe de précaution ?
* Aucun débat public n’ayant eu lieu, peuvent-ils invoquer une violation du ppe de participation et en particulier de l’article 7 de la Charte ?
* Le commissaire enquêteur a donné son avis en ces termes : « je donne un avis très favorable et sans réserve au projet, mon avis est renforcé par ma volonté de m’opposer aux dégradations dont j’ai été la victime », quelle peut être l’influence d’un tel avis dans le débat sur la légalité de l’autorisation ?
* Peuvent-ils avec quelques chances de succès demander en référé une suspension rapide de la décision de l’administration ?
* Action TA
  + **Art L514 CE**: litiges éventuels relèvent non pas dur recours en excès de pouvoir mais du contentieux de pleine juridiction :
    - Peuvent être formés par l’exploitant estimant au contraire es prescriptions trop sévères ou contre un refus d’autorisation)
    - **R514-3-1 CE** à compter de la publication ou de l’affichage de ces décisions, les exploitants disposent d’un délai de 2 mois à compter de la notification pour déférer l’autorisation au tribunal administratif compétent
      * Particularité du contentieux de pleine juridiction est de permettre au juge admin de se substituer au préfet dans l’établissement des prescriptions des arrêtés d’autorisation et donc de les augmenter ou de les atténuer
  + Si référé **Art 121-1**: Société pourra plaider la proportionnalité pour contrer l’erreur manifeste
* Juge judiciaire
  + Aucune idée là encore ?!
* Principe de précaution : connaissance scientifique, principe est inopérant
* Débat public : pas nécessaire, par contre enquête publique obligatoire dès lors qu’une étude d’impact est réalisée : donc les opposants ne pourront pas agir sur ce fondement
  + Toutefois, dans la mesure ou l’enquêteur public à abrégé l’enquête publique de manière discrétionnaire : attaques possibles et une nouvelle enquête devra probablement avoir lieu
    - D’ailleurs le manque de sérieux de l’enquêteur public et son aveux de biais dans son rapport vont sans doute mener à sa destitution du dossier et à des sanctions administratives
* Si un référé suspension est demandé par les opposants, il sera probablement accordé.