

UNIVERSITÉS FRANCOPHONES

SAVOIR PLUS
UNIVERSITÉS

J. MORAND-DEVILLER

Droit
de
l'environnement



ESTEM



AUFELF-UREF

Droit de l'environnement

Droit de l'environnement

ISBN 2-909455-68-8

© 1996 Éditions ESTEM

Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite (loi du 11 mars 1957, alinéa 1^{er} de l'article 40). Cette représentation ou reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

ESTEM Éditions Scientifiques, Techniques et Médicales

5, rue Rousselet, 75007 Paris

Tél. : 33 (1) 42 19 05 11 - Fax : 33 (1) 42 19 05 24

Droit de l'environnement

Jacqueline Morand-Deviller

La diffusion scientifique et technique est un facteur essentiel du développement. Aussi, dès 1988, l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche (AUPELF-UREF), mandatée par les Sommets francophones pour produire et diffuser revues et livres scientifiques, a créé la collection *Universités francophones*.

Lieu d'expression de la communauté scientifique de langue française, *Universités francophones* vise à instaurer une collaboration entre enseignants et chercheurs francophones en publiant des ouvrages, coédités avec des éditeurs francophones, et largement diffusés dans les pays du Sud, grâce à une politique tarifaire préférentielle.

Quatre séries composent la collection :

- Les usuels : cette série didactique est le cœur de la collection. Elle s'adresse à un public étudiant et vise à constituer une bibliothèque de référence couvrant les principales disciplines enseignées à l'université.
- Actualité scientifique : dans cette série sont publiés les actes de colloques organisés par les réseaux thématiques de recherche de l'UREF.
- Prospectives francophones : s'inscrivent dans cette série des ouvrages de réflexion donnant l'éclairage de la Francophonie sur les grandes questions contemporaines.
- Savoir plus Université : cette nouvelle série, dans laquelle s'inscrit le présent ouvrage, se compose de livres de synthèse qui font un point précis sur des sujets scientifiques d'actualité.

Notre collection, en proposant une approche plurielle et singulière de la science, adaptée aux réalités multiples de la Francophonie, contribue efficacement à promouvoir l'enseignement supérieur et la recherche dans l'espace francophone et le plurilinguisme dans la recherche internationale.

Professeur MICHEL GUILLOU
Directeur général de l'AUPELF
Recteur de l'UREF

AVANT-PROPOS

Ce manuel de droit de l'environnement est destiné aux étudiants et, plus généralement, aux praticiens désireux de maîtriser les connaissances essentielles d'une jeune discipline, tenant une place désormais essentielle dans les préoccupations des individus et des sociétés.

S'attachant surtout à présenter le droit français de l'environnement, il fait une place plus modeste à la dimension internationale de ce droit, sans aller jusqu'à l'approche comparatiste, laquelle exige la patiente collecte de données de plus en plus diversifiées et leur mise en concordance.

A cet égard, le réseau AUPELF-UREF peut devenir un instrument capital de rassemblement des connaissances à l'aide, notamment, du Réseau électronique francophone pour l'enseignement et la recherche (REFER) récemment mis en place.

Le réseau "Droit de l'environnement" de l'AUPELF-UREF est d'ores et déjà à l'origine d'un important travail sur le thème : "Droit, forêts et développement durable", résultat de journées scientifiques, qui se sont tenues à Limoges en novembre 1994, et dont les Actes viennent d'être publiés. Un "Recueil des textes et traités internationaux en droit de l'environnement", publié en langue française, est en cours de préparation et doit être assorti d'un CD-ROM.

Le droit de l'environnement a connu une progression rapide au cours de ces dernières années, tant en ce qui concerne la lutte contre les pollutions et nuisances, qu'en ce qui concerne la protection de la nature et de la diversité biologique.

Cet essor d'un droit, resté jusqu'alors embryonnaire, correspond à la prise de conscience de l'importance des enjeux, exprimés en termes de survie, et à l'attachement des citoyens aux valeurs-refuge du patrimoine naturel et culturel.

La Conférence de Rio a consacré l'émergence de l'"ère écologique" et l'universalisme de la prise de conscience, excluant l'ancienne dichotomie entre pays développés et pays en voie de développement. L'urgence et la gravité des problèmes imposent une réflexion commune autour de grands principes mobilisateurs : principes de précaution, de participation, de développement durable, principe du pollueur-payeur... et une attitude de solidarité entre les États.

L'AUFELF-UREF a publié, en 1996, une importante étude du professeur Maurice Kanto sur "Le droit de l'environnement en Afrique" et il faut souhaiter que de telles recherches comparatistes se développent pour l'enrichissement mutuel des systèmes juridiques dans le but d'une meilleure compréhension et intégration.

Puisse ce Manuel, au-delà de l'aide qu'il peut apporter à la connaissance du droit français de l'environnement, n'être qu'une étape dans une réflexion élargie à l'espace juridique francophone.

JACQUELINE MORAND DEVILLER

Mes remerciements vont à Dominique Moreno, docteur en droit, pour l'aide apportée à la mise en forme de cet ouvrage.

INTRODUCTION

« Qu'est ce qu'un arbre ? Un arbre c'est d'abord un certain équilibre entre une ramure aérienne et un enracinement souterrain... Ainsi voyez-vous, plus vous voulez vous élever, plus il vous faut avoir les pieds sur terre. Chaque arbre vous le dit. »

Michel Tournier
Le coq de bruyère.

Né dans les turbulences, le droit de l'environnement, à peine sorti de l'adolescence, a réussi la prouesse, si imparfait et inachevé soit-il, d'être un droit de la solidarité et de la réconciliation. Au cœur des conflits entre intérêts particuliers et intérêt général et des tensions entre intérêts généraux antagonistes, la protection de l'environnement aurait désormais sa place dans la liste des droits fondamentaux « particulièrement nécessaires à notre temps » du Préambule de la Constitution de 1946. Révolue est l'époque, point si lointaine, où l'environnement n'était protégé que de façon incidente et relative, à partir des dispositions du Code civil traitant des troubles de voisinage et où les contraintes posés par le droit étaient réservées à des situations exceptionnelles (monuments historiques, sites classés). L'intérêt général est substitué aux intérêts particuliers. Finalité supérieure et transcendante, il éclaire les solutions dialectiquement apportées à des plaidoiries contradictoires. Banalisé, il inspire la réglementation d'activités quotidiennes, ordinaires : pêche, chasse...

Il est par ailleurs remarquable que la protection de l'environnement se soit conciliée, en un temps record, les faveurs de son principal rival : le droit du

développement et de la croissance économique qui poursuit lui-même une finalité d'intérêt général tout à fait estimable. Interpellant l'économie politique, l'écologie politique propose une approche systémique des milieux, cycles et équilibres naturels, constamment menacés d'entropie et qui puisent dans la décomposition les éléments de leur renaissance. L'admonestation pathétique : « Halte à la croissance », lancée par le Club de Rome et d'éminents intellectuels, si elle n'eût pas pour résultat une remise en cause du progrès que la crise économique se chargea peu après de provoquer, favorisa une prise de conscience des liens intimes entre la matière, l'énergie et la vie, entre le développement et l'environnement. Maître et modèle, la nature l'est aussi à l'égard du progrès économique. Son miraculeux équilibre s'offre en exemple pour l'organisation des sociétés : le développement doit se concilier l'environnement. Mais parallèlement, la protection du patrimoine et des équilibres naturels ne saurait se concevoir comme une simple politique de conservation en l'état primitif de préservation contre les dégradations. Sa survie appelle une politique d'entretien, exploitation, gestion et parfois aménagement : l'environnement doit s'allier le développement. La règle de droit a suivi cette évolution. Aux mesures de conservation et protection, apparues les premières, se sont ajoutés des systèmes favorisant une utilisation rationnelle des ressources naturelles : le droit de l'eau en offre une excellente illustration.

La réconciliation entre l'environnement et le développement s'est scellée de façon spectaculaire au niveau international, révélant un changement radical des mentalités. Il était commun, dans un passé récent d'opposer la protection de l'environnement, luxe réservé aux pays riches, au développement, nécessité vitale pour les pays du Tiers-Monde, susceptible de justifier des atteintes à l'environnement. Il semble évident désormais que la croissance des pays en voie de développement exige, pour sa réussite, une politique concomitante de protection des ressources naturelles et de maintien des capacités productrices de la terre (voir M. Kanto, *"Droit de l'environnement en Afrique"*, EDICEF-AUPELF, 1996).

Dès lors, sur la scène internationale, le débat sur l'environnement est sans doute celui qui rencontre le plus aisément un large consensus, voire une réelle solidarité. L'accord se fait à forte majorité pour la signature de conventions sur la protection d'espèces menacées ou de zones fragiles et sur la Déclaration solennelle de principes affirmés, en 1972, à la Conférence de Stockholm, alors que les jeunes écologistes scandaient : « Nous n'avons qu'une seule Terre ! » La notion d'« écodéveloppement » se renforce, comme l'a montré la Conférence de Rio de juin 1992 consacrée à une réflexion sur un développement rationnel et durable, étayé par l'écologie.

La réconciliation des familles politiques sur la scène internationale a son prolongement au niveau national. Facteur de réduction des tensions et d'apaisement des antagonismes, l'environnement rassemble le plus souvent les partis politiques, le conflit se déplaçant entre les groupes de pression et parfois entre le gouvernement et le Parlement, comme ce fut le cas lors du débat sur la loi du 10 juillet 1976, le Parlement faisant céder le gouvernement réticent sur certaines réformes, celle concernant en particulier l'étude d'impact.

L'émergence dans certains pays de partis politiques dits « écologistes » et les clivages entre des positions souples ou « dures », de ceux qualifiés parfois de « Kmers verts », modifient désormais les données du problème.

L'environnement aura rendu patente la *solidarité* entre les diverses disciplines scientifiques et entre les diverses branches du droit (voir M. Prieur, "*Droit de l'environnement*", Dalloz, 1996). Il est manifeste que le droit de l'environnement ne peut être dissocié des études menées en biologie, physique, chimie, géographie, sociologie, ethnologie, économie... Quant à la complémentarité des droits public, civil et pénal, elle a maintes fois l'occasion de s'affirmer, tout en étant souvent mise à mal par l'enchevêtrement des règles : la victime d'un dommage écologique sera impressionnée par l'éclatement des actions contentieuses entre les différentes juridictions.

Enfin, on avancera l'idée que le droit de l'environnement devrait permettre la réconciliation, si ardue à entreprendre, entre le droit positif et le droit naturel. Une

matière aussi technique, intimement unie aux sciences exactes, ne peut se dispenser de réglementations précises, vétilleuses. La science des faits est une partie de la science du droit. Néanmoins, comme il s'agit d'ordonner par des règles la nature elle-même dans ce qu'elle a de plus essentiel, comme il convient de s'exercer à *l'art de la chose juste*, le droit de l'environnement ne saurait se réduire au constat des règles existantes mais doit se livrer à une opiniâtre recherche fondée sur l'observation de la nature, ses causes finales, ses orientations natives, les victoires sur l'entropie de la conservation et de la perpétuation des espèces. Dans cette démarche téléologique, l'utilité n'est pas utilitarisme car elle sert l'Esthétique le Mieux-Être, le Mieux-Vivre préférés au Mieux-Avoir.

Cet ouvrage renoncera au droit-recherche créatif et n'aura d'autre ambition que de présenter le droit-règle en essayant de dégager les dispositions essentielles d'un ensemble touffu dont la cohérence et l'intelligibilité ne sont pas toujours évidentes.

Le jeune droit de l'environnement puise à *diverses sources* : quelques grandes lois, trop rares, dont la plus générale demeure celle sur la protection de la nature du 10 juillet 1976, d'innombrables décrets, arrêtés, circulaires, directives, nomenclatures, dont la production a subi une accélération vertigineuse ces dernières années. *Le rôle du juge* est important. Il fut un précurseur : ainsi, dès 1844, la Cour de cassation dégageait la théorie des troubles et obligations de voisinage et, par la suite, celle de la responsabilité des propriétaires d'établissements à l'origine de dommages excédant le seuil normal d'inconvénients admissibles, bien avant que ne soit votée la loi de 1917 sur les établissements classés. Quant au juge administratif, sa vénérable jurisprudence sur les travaux publics et l'utilisation qu'il fit des fécondes ressources de la notion d'ordre public permirent bien des décisions favorables à l'environnement. Ce rôle de création du droit, le juge est encore amené à le jouer car il lui est souvent demandé d'adapter des normes formalistes et mécaniques à des situations où le fait tient une large place et où les finalités sont relatives, nuancées, évolutives. Cette mission fut magistralement accomplie par le Conseil d'État dans les années 1970, lorsqu'il

appliqua au contrôle des motifs deux prestigieuses théories créées par lui et inspirées à l'origine par des préoccupations d'environnement : la théorie de l'erreur manifeste et celle du bilan coût-avantages.

L'étude du droit de l'environnement suppose que l'on se détermine préalablement sur une définition de ce concept sur laquelle bien des querelles étymologiques ou épistémologiques s'exercèrent. L'environnement se situe entre une acception trop étroite : la protection de la nature et une approche trop globale attirant à elle l'ensemble des problèmes touchant à la qualité de la vie, au « bonheur » des êtres, dont déjà, Saint Augustin avait dénombré deux-cent vingt-huit définitions. Le droit de l'environnement repose sur des *principes fondamentaux* inspirés, peu à peu, par un consensus universel (1^{re} partie). L'étude des systèmes de protection de *l'environnement naturel*, rural, culturel et urbain (2^e partie) précédera celle du *droit des pollutions et nuisances* (3^e partie). Plutôt que de consacrer une étude spéciale au droit international de l'environnement, ses principales dispositions seront analysées au cours des différents chapitres.

PRÉLIMINAIRE : L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL

1. Les organisations internationales

A l'exception de secteurs très techniques et spécialisés, il existe peu d'institutions internationales ayant pour vocation exclusive l'environnement. Par contre, la plupart des grandes organisations internationales ont, depuis quelques années, inscrit à leur programme la défense de l'environnement et de la qualité de la vie, principes et règles d'autant plus importants qu'ils trouveront application dans les droits internes. Cette évolution est sensible tant au niveau de l'ONU et de ses institutions spécialisées qu'au niveau européen.

A- L'ONU et ses institutions spécialisées

Comme en droit interne la prise en compte de l'environnement au plan international a d'abord correspondu à la reconnaissance des périls qui menaçaient

la préservation du « patrimoine commun de l'humanité », les droits nationaux, alors embryonnaires, étant bien insuffisants pour régler de nombreux problèmes qui, tels ceux de pollution de l'atmosphère ou des eaux, ignorent et défient l'existence des frontières.

A ce stade de la réflexion on pouvait penser que ces revendications conservatrices restaient l'apanage des pays riches et que les impératifs de développement, quelles qu'en soient les retombées écologiques, devaient être la préoccupation prioritaire et dominante du Tiers-Monde. Il apparut très vite, et sous la pression même des pays en voie de développement, qu'une opposition entre la croissance économique et la protection de l'environnement n'avait guère de sens et que, bien au contraire, le combat écologique était une des composantes essentielles du développement. Un nouveau concept apparut : celui de l'« *écodéveloppement* ».

Il inspire la fameuse Déclaration de la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement* tenue à Stockholm en juin 1972, à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies, recueil de principes généraux ayant pour objectif l'utilisation rationnelle des ressources naturelles de la terre dans l'intérêt des générations présentes et futures.

La qualité de la vie et de l'environnement est un des droits de l'homme (principe 1), qui ne peut être garanti que par le développement économique et social (principe 8). La relation entre les processus économique et écologique est soulignée avec insistance. La Déclaration énumère les différentes voies pour atteindre ces objectifs : échanges d'informations, coopération scientifique, transferts de technologie, et rappelle certaines règles de droit international public, en particulier celle de « bon voisinage », c'est-à-dire le devoir de chaque État de veiller à ce que les activités exercées à l'intérieur de ses frontières ne portent pas préjudice à l'environnement des États voisins. Ce principe, formulé par la Cour internationale de justice dans *l'affaire du détroit de Corfou*, en 1941 : « Aucun État ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États », a été repris dans d'autres affaires, telle la *sentence arbitrale du lac Lanoux* du 19 décembre 1956.

A la suite de cette conférence, l'Assemblée générale mit au point les structures institutionnelles du *Programme des Nations Unies pour l'Environnement* (PNUE : Conseil d'Administration, Comité de Coordination installé à Nairobi, Fonds, Directeur et Secrétariat. Il a été l'organisateur de la *conférence de Rio* de juin 1992 sur la *conservation et la gestion des ressources aux fins de développement*. Chargé de la politique générale, le Conseil d'administration adresse, chaque année, un rapport à l'Assemblée générale sur ses activités. En 1982, un bilan a été dressé de la première décennie, mettant l'accent d'une part sur l'aggravation de certains dangers : pluies acides, accroissement du gaz carbonique et de l'oxyde de soufre dans l'atmosphère, d'autre part sur la nécessité d'une plus forte détermination et pugnacité des responsables politiques en faveur d'un combat que le progrès rapide des connaissances techniques permet de mener efficacement.

Plusieurs institutions spécialisées de l'ONU sont à l'origine de mesures importantes en matière d'environnement. C'est le cas de l'UNESCO (Programme « Man and Biosphere », lancé en 1970, élaboration de la Convention de Ramsar sur les zones humides et de la Convention pour la protection du patrimoine, signées en 1972), de la FAO (Charte mondiale des sols, 1981), de l'OMS, chargée, en particulier, de la surveillance de l'état de l'environnement dans le cadre du « Plan Vigie » et du système global GEMS, de l'OMCI. On signalera aussi l'UICN, *Union internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources*, organisation non gouvernementale, fondée en 1948, dont le siège est en Suisse et qui fut à l'origine d'un important programme d'action pour une stratégie mondiale de la conservation, en 1980, et d'un projet de Charte mondiale de la Nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982.

B- Les institutions européennes

Très tôt le *Conseil de l'Europe* a pris des initiatives en matière d'environnement, créant pour l'assister, dès 1962, un comité d'experts, organisant de nombreuses conférences à la suite desquelles furent signées des conventions importantes, telle celle sur la protection de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, conclue à Berne le 19 septembre 1979, et la Charte européenne de l'Environnement, signée

en mai 1983. Une nouvelle charte et une Convention européenne sur l'environnement ont été mises en chantier en 1990.

L'OCDE a adopté d'intéressantes décisions et recommandations mettant en relief la connexité du développement économique et de l'environnement : convention sur les pollutions transfrontières, accords sur certains produits chimiques dangereux tels l'oxyde de soufre et le mercure.

Le traité de Rome ne donne pas expressément compétence aux *Communautés européennes* pour traiter de l'environnement. Mais, fondée sur les art. 100 et 102 relatifs aux rapprochements des législations nationales, une politique commune a pu être progressivement mise en place, concrétisée par des programmes d'action successifs à partir de 1973.

Consolidant l'Acte Unique, le *Traité de Maastricht* introduit l'environnement dans son préambule et assigne comme objectif à l'Union européenne de renforcer la protection de l'environnement tout en garantissant une croissance durable.

Le constat alarmiste du *Club de Rome* et l'injonction « Halte à la croissance » adressée dans les années 1970 semblent désormais bien archaïques. L'interdépendance d'un développement géré rationnellement et d'une politique protectrice de l'environnement ne paraît plus devoir être remise en cause.

De nombreuses *directives* sont, de surcroît, intervenues dans les domaines les plus divers : pollution de l'eau par les détergents, pollution de l'air par les véhicules à moteur, gestion contrôlée des déchets dangereux (1991). Les normes fixées sont plus sévères et la mise en application par les États membres est meilleure.

La Cour de Justice des Communautés européennes a une position rigoureuse quant au respect de ces directives.

Le Parlement européen où siègent des élus écologistes est appelé à jouer un rôle croissant en matière d'environnement.

2. Les structures politiques et administratives internes

La volonté du gouvernement français de doter l'environnement de structures politiques et administratives autonomes remonte aux années 1970, lorsque le Président de la République G. Pompidou se déclara décidé à promouvoir une « morale de l'environnement », faute de quoi « le monde deviendrait irrespirable ». En juin 1970, un programme de « cent mesures » est adopté et, peu après, le Haut Comité de l'Environnement voit le jour. Dans cette lancée le « *ministère de l'Impossible* », première structure autonome de l'environnement, est mis en place en janvier 1971.

Depuis lors, une instabilité chronique des structures politiques n'a cessé de se manifester et la place de ce ministère au sein de l'équipe gouvernementale reste incertaine. Ces vicissitudes politiques contrastent avec la stabilité des structures administratives tant au niveau central (A) qu'au niveau local (B).

A- Au niveau central

La succession rapide de départements ministériels fort divers quant à leur dénomination et leur rattachement s'accompagne de structures administratives durables dont les compétences ne varient guère.

1) *Le ministère chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement* resta en place de 1971 à 1974 et fut rattaché au Premier Ministre. Lui succédèrent un ministère des Affaires culturelles et de l'Environnement (1974), trois ministères de la Qualité de la Vie (1974-1977), un ministère de la Culture et de l'Environnement (1977-1978), lesquels furent flanqués d'un secrétariat d'État spécialement chargé de l'Environnement, système bâtarde à l'origine de rivalités et de double emploi.

Une ambitieuse réforme, inspirée de l'exemple anglais, intervint en avril 1978 donnant lieu à la fusion de l'environnement et de l'équipement en un super-ministère, celui de *l'Environnement et du Cadre de Vie*, qui resta en fonction jusqu'en 1981. Cette alliance des bâtisseurs et des écologistes fut un événement accueilli avec scepticisme tant il était aisé de prévoir que l'environnement courrait

le risque d'être absorbé par son ex et puissant rival et que la disparition des situations conflictuelles était génératrice d'inertie plus que d'harmonie.

Depuis 1981 les situations ont varié : ministère autonome, ministère rattaché à l'Équipement ou rattaché au Premier Ministre. Ces flux et reflux sont significatifs de l'indécision des formations politiques à l'égard de l'environnement, produit de luxe ou de première nécessité selon les conjonctures, le budget qui lui est consacré demeurant toujours beaucoup trop faible (par rapport au budget général). On observera cependant une certaine stabilité d'un Ministère de l'environnement à part entière ces dernières années et un certain renforcement de ses moyens.

2) *Les structures de l'administration centrale de l'environnement* disposent, quant à elles, d'une assez grande continuité. Le décret du 2 février 1971, texte de référence en matière de compétences transférées, n'a jamais été réellement remis en cause. Il permet, non sans difficulté, d'amputer plusieurs ministères d'attributions qui leur étaient traditionnellement confiées.

Les installations classées furent retirées au ministère de l'Industrie, la chasse, la pêche, les parcs nationaux et régionaux au ministère de l'Agriculture, *transferts de pouvoirs accompagnés de transferts de services*. Par la suite, de nouveaux transferts de compétence eurent lieu mais de moindre envergure, attribuant au ministère de l'Environnement la police des cours d'eau, des prises d'eau et déversements dans les cours d'eau et en mer, la police de la pêche fluviale. Le ministre de l'Environnement exerce, de surcroît, des compétences dites conjointes, c'est-à-dire un rôle d'impulsion et de coordination interministérielle dans les domaines de l'eau, du bruit, de l'air, des espaces verts.

Depuis le *décret du 16 avril 1992*, outre le haut fonctionnaire de défense, la mission des affaires juridiques et le bureau du cabinet, l'administration centrale du ministère de l'environnement comprend : la direction des ressources humaines, des moyens et de la qualité de la vie ; la direction de l'eau ; la direction de la prévention des pollutions et des risques ; la direction de la nature et des paysages ; la direction de la recherche et des affaires économiques et internationales.

D'innombrables (près de 80) organismes à vocation *interministérielle* sont conduits à intervenir. La plupart ont une vocation spécifique : commissions interministérielles pour l'élimination des déchets, pour lutter contre la pollution atmosphérique, pour la sécurité nucléaire, pour les parcs nationaux et régionaux. D'autres ont une vocation générale tels le Comité interministériel et le Fonds d'intervention pour la Qualité de la vie.

La polysinodie ne manque pas d'être encouragée et nombreux sont les *organismes consultatifs* ayant eux mêmes soit une compétence spécialisée : le *Conseil national de l'Eau*, celui du *Bruit*, le *Conseil supérieur des Installations classées de la sûreté et de l'information nucléaire*, de la *prévention des risques technologiques*, celui de la *Protection de la Nature, de la Chasse et de la Faune sauvage*, soit une compétence générale tel le *Haut Comité de l'Environnement*, composé à l'origine de directeurs d'administration centrale et de personnalités extérieures de haut niveau scientifique et associatif et qui accueille, en outre, depuis une réforme de 1982, des élus et des syndicalistes. Chargé de faire des propositions et de conseiller le gouvernement sur les projets de loi et de décrets ayant une incidence sur l'environnement et consulté obligatoirement sur les objectifs du plan, les grands projets d'intérêt national et le Rapport annuel sur l'état de l'environnement, le Haut Comité, en dépit de l'élargissement de sa composition et de ses missions, ne joue pas le rôle capital que l'on attendait de lui, faute d'une participation suffisante à la décision, les hypothèses de consultation obligatoire restant beaucoup trop limitées par ailleurs.

Sont aussi rattachés au ministère de l'Environnement des Instituts, Agences, établissements publics, tels que *l'Office national de la chasse*, le *Conseil supérieur de la pêche*, le *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* et créés plus récemment, *l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie*, *l'Institut national de l'environnement industriel et l'Institut français de l'Environnement* qui a des missions d'études et de recherche.

B- Au niveau local

Le « strip-tease administratif », qui, selon l'expression de R. Poujade, avait permis l'effeuillage de nombreux ministères afin de doter l'environnement de services et compétences propres, ne fut pas étendu au niveau local. Alors qu'il eût pu paraître logique de reprendre au plan départemental ou régional la *summa divisio* : protection de la nature et prévention des pollutions, regroupées dans une direction spécifique de l'environnement, ce démembrement, aisé à obtenir à l'origine, n'intervint point aisément, tant il apparaissait alors que l'environnement était une affaire nationale.

La déconcentration se situa au **niveau régional** avec les *Délégués régionaux à l'Architecture et à l'Environnement* (DRAE), institués en 1979, qui avaient à la fois une activité missionnaire de promotion d'un urbanisme et d'une architecture de qualité, une activité de gestion pour l'application des lois sur les sites, les secteurs sauvegardés et les abords des monuments historiques, et une activité de consultant pour l'insertion des grands équipements et des études d'impact dont ils sont saisis. Plus généralement, ils pouvaient conseiller les autorités locales dans leur politique d'amélioration du cadre de vie et collaboraient avec les conservateurs régionaux des Bâtiments de France dont les missions sont plus spécifiques.

En 1991 ont été mis en place des *Directions régionales de l'Environnement* (DIREN), regroupant les DRAE, et différents services d'aménagement et gestion des eaux.

Au **niveau départemental**, l'organisation est encore plus légère puisqu'en dehors des services départementaux, très spécialisés, de l'architecture, il n'existe pas de direction départementale de l'environnement regroupant la protection de la nature et des sites et la prévention contre les pollutions, structures qui serait un utile contrepois à la direction départementale de l'équipement.

La faiblesse des structures locales spécifiques est justifiée officiellement par l'idée que les services extérieurs des autres ministères sont *mis à la disposition* du ministère de l'Environnement et placés sous son autorité pour l'exécution des

missions qui lui sont confiées. Mais ces services ne sont que « prêtés ». Ils demeurent rattachés à leur administration d'origine et ne peuvent faire preuve d'indépendance à son égard.

Ainsi, les Directions régionales de l'Industrie et de la Recherche, chargées des installations classées, les Directions départementales de l'Agriculture chargées de la chasse, de la pêche, des parcs et réserves naturelles.

La question se pose de savoir si, à la suite des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les élus locaux disposent de prérogatives accrues et à quel niveau. La réponse est affirmative. Aux pouvoirs traditionnels du *maire* en matière de police de la tranquillité et de la salubrité publique, lui permettant de jouer un rôle important pour la prévention et la répression des pollutions et nuisances, s'ajoutent désormais ses prérogatives et celles de son conseil dans l'élaboration des *documents d'urbanisme* et la délivrance des *autorisations de construire*. A condition qu'elles en aient la ferme volonté, ces autorités peuvent s'imposer comme les meilleurs défenseurs de l'environnement dans leur commune.

Les départements peuvent mener une politique protectrice en utilisant le régime des *espaces naturels sensibles* (art. L. 142-1 CU). Quant à la *région*, elle s'est vue confier par l'art. 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983 la mission de concourir avec l'État « à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie », pouvant prendre dans ce but l'initiative de la création d'un parc naturel régional (art. 29) ou proposer l'élaboration de prescriptions particulières en matière d'aménagement et d'urbanisme (art. 36). Une *politique contractuelle* est souhaitée qui peut prendre la forme de contrats annuels État-région comportant un programme d'actions prioritaires financées en partie par l'État ou de contrats de plan pluri-annuels sélectionnant des projets de plus longue durée.

Les avancées de la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement sont assez timides.

Est institué un *Conseil départemental de l'environnement*, structure transversale de concertation, de médiation et d'expertise, présidée par le préfet ou le président

du Conseil général lorsque la délibération concerne une compétence détenue par le départemental.

Chaque région peut également se doter, à l'initiative du conseil régional, d'un comité régional de l'environnement.

Le pari est lancé et c'est aux élus locaux de relever le défi et d'apaiser les inquiétudes de ceux qui redoutent que l'environnement soit menacé par le localisme, crainte souvent partagée par les associations.

Première partie

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement

Le droit à un environnement de qualité a reçu une consécration internationale par la célèbre **Déclaration de Stockholm** de 1972 dont le Principe 1 dispose : *« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. »*

Cette consécration a été réitérée au **Sommet de Rio** de juin 1992 qui a ajouté que *« pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »*

Sans ériger expressément le droit de l'environnement en droit de l'homme, le **Traité de Maastricht**, confortant en ce sens le Traité de Rome, affirme que l'Union européenne devra *« renforcer la protection de l'environnement »* et que *« les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la communauté. »*

La France manifeste une certaine réticence face à une consécration du droit de l'environnement pour sa **Constitution**, à la différence d'autres États étrangers

(cf. notamment les Constitutions grecque de 1975, portugaise de 1976, soviétique de 1977, chinoise de 1978, brésilienne de 1988).

A défaut d'une promotion constitutionnelle, la reconnaissance de la protection de l'environnement comme une **finalité d'intérêt général** émane du législateur. La **loi du 10 juillet 1976** relative à la protection de la nature énonce dans son article 1^{er} : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ». De surcroît, l'article 2 de la même loi proclame le « *respect des préoccupations d'environnement* ».

Sur le fondement de ces premiers textes sur l'environnement et d'une jurisprudence créative et féconde, ont été dégagés des principes **fondamentaux** s'attachant à des préoccupations de **concertation**, de **prévention**, de **réparation** et de **répression** des atteintes à tous les environnements : naturel, rural, culturel, urbain.

Ces principes fondamentaux viennent de recevoir une consécration législative par la **loi du 2 février 1995**, relative au « *renforcement de la protection de l'environnement* ». Il est inséré dans le code rural un article L 200-1 qui affirme solennellement :

« Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et les paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. 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... »

Les principes suivants sont proclamés :

- **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 économique acceptable ;

- **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 ;
- **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 ;
- **le principe de participation**, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux « *substances et activités dangereuses* ».

Le nouvel article L 200-2 précise :

« Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences ».

Toutefois, le droit positif ne proclame pas encore l'existence d'un véritable « **ordre public écologique** » bien que certains l'appellent de leurs vœux.

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement ne relèvent pas du domaine de l'abstrait, leur contenu est concret et se traduit par des exigences juridiques précises quant à la prévention (chapitre 1), la participation (chapitre 2), la sanction et la réparation (chapitre 3).

Chapitre I

Le principe de précaution et de prévention

Il s'agit d'une constante du droit de l'environnement. Il se concrétise principalement par l'exigence de **l'étude d'impact écologique** (Section 1) et par des **dispositifs de prévention des risques**, unifiés et renforcés (Section 2). On peut toutefois regretter que les actions préventives soient subordonnées en vertu de cette loi à la notion de « *coût économiquement acceptable* », notion au demeurant floue qui risque de soumettre à l'excès la prévention des atteintes à l'environnement à des impératifs financiers.

I - L'ÉTUDE D'IMPACT ÉCOLOGIQUE

Inspirée de l'« *impact statement* » américain, la procédure d'étude d'impact a été accueillie en droit français par la loi du 10 juillet 1976 dont **l'article 2** alinéa 2 dispose :

« Les études préalables à la réalisation d'aménagement ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur les milieux naturels, peuvent porter atteinte à ces derniers doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ».

La France fut d'ailleurs le premier pays européen à imposer cette exigence. Il fallut attendre la *Directive communautaire du 27 juin 1985* pour que les autres États de la Communauté se dotent d'une telle procédure.

Les dispositions de la loi de 1976 et celles de son *décret* d'application du *12 octobre 1977* donnèrent lieu à des interprétations divergentes que la jurisprudence a progressivement corrigé et à des critiques tenant surtout au fait que ce décret aurait méconnu les intentions du législateur et rétréci abusivement le champs d'application de l'étude d'impact en dressant une liste limitative des travaux soumis à étude alors qu'il semblait bien que l'article 2 ait réservé cette liste aux travaux dispensés d'étude. La légalité de ce décret a néanmoins été

reconnue par le Conseil d'État (CE 30 janvier 1985 *Association des Amis de la Terre*). Le bilan de ces textes est loin d'être négligeable puisqu'environ **5 000 études d'impact** sont réalisées chaque année : deux tiers pour des projets privés et un tiers pour des projets publics.

Dans un souci de prise en compte de la Directive de 1985, le décret de 1977 a été modifié notablement par le *décret du 25 février 1993* dans le sens d'un renforcement du droit des études d'impact.

1. Champ d'application

Le principe est l'assujettissement à étude d'impact de tous travaux ayant une incidence sur l'environnement. Le décret de 1977 et celui de 1993 procèdent à une énumération limitative avec des seuils de dispense. Certains travaux de moindre importance sont dispensés d'étude d'impact mais soumis à une procédure allégée : la *notice d'impact*.

• Travaux dispensés d'étude d'impact en raison de leur nature

- des travaux de renforcement des voies publiques ou privées avec ou sans modification d'emprise,
- des travaux de remontées mécaniques d'un montant inférieur à 6 millions de francs,
- des lignes électriques inférieures à 63 KW,
- des défrichements de moins de 25 hectares,
- des travaux et ouvrages de défense contre la mer inférieurs à 2 000 m².

• Travaux soumis à étude d'impact en raison de critères et seuils techniques

La dispense d'étude d'impact est maintenue pour les constructions soumises à permis de construire dans les **communes** ou parties de communes **dotées d'un POS** rendu public ou approuvé ou dans les ZAC dont le PA2 a été approuvé. Toutefois, cette dispense ne concerne pas les réservoirs d'eau de surface, les

constructions à usage d'habitation ou de bureaux d'une hauteur supérieure à 50 mètres, la création de surfaces commerciales de plus de 10 000 m², les équipements culturels, sportifs ou de loisir susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes.

Dans les **communes non dotées d'un POS** ou d'un document en tenant lieu ayant fait l'objet d'une enquête publique, l'étude d'impact est obligatoire pour les constructions et les lotissements d'une surface hors œuvre nette supérieure à 5 000 m² et pour les mêmes constructions visées au titre des communes dotées d'un POS.

• ***Travaux soumis à étude d'impact en raison du coût de leur réalisation***

A l'exception des travaux d'installations de remontées mécaniques, le seuil de dispense a été porté de 6 millions à **12 millions de francs**. Sont ainsi soumis à étude d'impact en vertu de ce seuil combiné parfois avec un seuil de superficie :

- les terrains de golf dont le coût total est supérieur ou égal à ce seuil financier ou qui sont accompagnés d'opération de construction d'une surface hors œuvre nette supérieure à 1 000 m².

• ***Travaux soumis à notice d'impact***

Il s'agit notamment :

- des défrichements de moins de 25 hectares,
- des lignes électriques inférieures à 63 KW,
- des travaux hydrauliques agricoles dont le coût est compris entre 6 et 12 millions de francs,
- des travaux et ouvrages de défense contre la mer inférieurs à 2 000 m²,
- des travaux de création ou d'extension d'un port de plaisance,
- de l'ouverture de terrains de camping de moins de 200 emplacements.

La notice d'impact, création *ab initio* du décret de 1977 maintenue en 1993, n'avait pas été prévue par le législateur en 1976, ce qui avait alors fait l'objet de

critiques, car document plus succinct que l'étude, elle ne permet pas toujours une prise en considération sérieuse des incidences des projets sur l'environnement.

A été également critiqué le fait que les documents d'urbanisme, en particulier les POS, ne soient pas assujettis à étude d'impact. Cette exemption est toutefois justifiée par l'obligation d'une **prise en compte des préoccupations d'environnement** dans ces documents, lesquelles doivent clairement apparaître dans le rapport de présentation. Par ailleurs, la création de **ZAC** est soumise à étude d'impact, laquelle doit être jointe au dossier de création et au dossier d'enquête publique sur le PA2.

2. Contenu

Sous la pression d'une jurisprudence rigoureuse et du droit communautaire, le *décret de 1993* a fortement **renforcé** le contenu obligatoire de l'étude d'impact.

A- Éléments constitutifs de l'étude

• Éléments techniques

Le document doit comporter 5 parties techniquement complètes et argumentées.

– Analyse de l'état initial du site et de son environnement

Les développements doivent englober tous les aspects du site existant : le foncier, le bâti, les abords, les activités, les bâtiments et sites à sauvegarder.

– Analyse des effets du projet sur l'environnement

Il s'agit de déterminer la nature, l'intensité, l'étendue et la durée de toutes les conséquences que le projet risque d'engendrer notamment en matière de bruit, de voisinage, de **sécurité** (aspect essentiel pour des projets à risque ou dangereux), et de **salubrité** publiques.

Cette analyse doit porter sur :

- les effets **directs et indirects** du projet : accès et circulation, trafic induit et conséquences sur la vie des habitants du secteur ;

- les effets **temporaires** (ensemble des nuisances du chantier), **durables** mais dont les impacts s'atténuent progressivement et **permanents** que le projet doit s'efforcer d'éliminer, de réduire ou de compenser ;
- les effets sur la **sécurité publique** : risques d'accidents susceptibles d'affecter la sécurité des riverains ou des usagers des équipements à réaliser, étendue et conséquences prévisibles de tels accidents et mesures destinées à en réduire la probabilité ou les effets.

– Exposé des raisons pour lesquelles parmi les variantes envisagées, le projet a été retenu

– Mesures prévues pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et estimation des dépenses correspondantes

Cette partie doit décrire les mesures à prendre pour **supprimer ou diminuer** les impacts réductibles, et celles visant à compenser les impacts impossibles à éradiquer et en donner une estimation chiffrée. La nature et l'ampleur des atteintes à l'environnement qui subsisteront malgré les précautions prises et les mesures compensatoires doivent être clairement précisées.

– Méthodes de prévision utilisées et difficultés rencontrées

Cette nouvelle rubrique doit comporter :

- l'analyse des **méthodes** de prévision utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement : enquêtes, comptages, modèles de référence, mesures sur le terrain... ;
- les **difficultés** éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir les analyses exigées par la loi.

Lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée simultanément, l'étude d'impact doit porter sur **l'ensemble** du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.

La jurisprudence a précisé que des travaux apparemment distincts entrent dans un même programme dès lors qu'ils présentent entre eux un **lien fonctionnel** qui permet de les rattacher à une même *opération complexe* : par exemple la construction d'une route et d'un parking, l'aménagement d'une piste de ski et des équipements d'accueil dont l'objet est l'aménagement d'un domaine skiable (CE 24 février 1993 « *Mlle Descours* », voir aussi CE 19 mai 1993 « *Guerrier de Dumast* », pour l'aménagement fractionné d'une base nautique de loisir). Lorsqu'une opération nécessite plusieurs décisions successives, l'étude est jointe au dossier de chacune des demandes d'autorisations. Enfin, lorsqu'une opération peut avoir des impacts sur l'environnement d'un État de la communauté européenne, l'étude lui est communiquée.

• ***Obligation d'établir un résumé non technique***

L'absence de participation du public à l'étude d'impact a, dès 1977, été critiquée.

Le décret de 1993 ne prévoit pas de participation active du public et s'attache à sa seule **information**. Il transpose en ce sens une obligation figurant dans la *Directive communautaire de 1985*.

L'étude d'impact - mais non la notice - doit être accompagnée d'un **résumé non technique** destiné à faciliter sa compréhension par le public. Il ne s'agit pas d'un simple exercice de style. Le résumé doit être **facilement identifiable** (à l'exemple de la notice explicative exigée au titre des enquêtes publiques) et reprendre sous une forme synthétique les éléments essentiels et les conclusions de chacune des parties de l'étude. Sa conception doit être simple, son écriture concise et facilement compréhensible par le public.

A cette nouvelle obligation, il convient d'ajouter que le public peut demander à l'autorité compétente pour autoriser le projet de **consulter** l'étude et que ladite autorité est tenue d'indiquer sans délai au demandeur les lieux et modalités de consultation.

B- Contrôle

• Du Ministre de l'environnement

Avant 1993, le Ministre pouvait certes évoquer une étude d'impact mais cette évocation ne lui transférait pas le pouvoir de décision et ne mettait pas en cause l'existence de l'étude (CE 5 février 1982, « *Association de défense de la qualité de la vie du Val-de-Loire* »).

Le décret de 1993 a "réagi" contre cette faiblesse de l'intervention du Ministre. Désormais, celui-ci peut, à n'importe quel stade d'avancement du projet, **d'office ou sur demande d'un tiers** (association, particulier, administration, décideur) **se saisir** de toute étude d'impact qui ne « *mettrait pas en évidence des enjeux déterminants du projet* ». Le Ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire et peut donc ne pas donner suite à la demande d'un tiers.

Le responsable de l'étude doit transmettre le dossier dans les 15 jours de la demande ministérielle.

Le Ministre dispose d'un délai de 30 jours à compter de la réception du dossier pour **émettre son avis**.

• Du juge administratif

La jurisprudence administrative s'est toujours montrée rigoureuse quant au contenu de l'étude (CE 9 juillet 1982, « *Ministre de l'Industrie c/Comité départemental de défense contre les lignes à haute tension* ») :

- l'étude doit traiter de l'**ensemble** des points prévus par la réglementation ;
- chacun de ces points doit faire l'objet d'une analyse **sérieuse** : ainsi l'étude est irrégulière si elle ne comporte pas le coût des mesures compensatoires (CE 27 juillet 1988, « *Alberdi* ») à moins que ces mesures ne puissent être isolées de l'ensemble des procédés technologiques mis en œuvre par le maître d'ouvrage (CAA Nancy 4 novembre 1993, « *SA Union française des pétroles* ») ; il en est de même pour l'analyse des risques naturels entraînés sur le

régime des eaux par un projet de ZAC (CE 28 juillet 1993, « *Ville d'Evreux* ») ;

- le contenu de l'étude doit être **en rapport direct avec l'importance des travaux** et leur incidence prévisible sur l'environnement.

L'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact entache d'illégalité l'opération (CE 10 juin 1983, « *Decroix* » pour un centre commercial ; CE 28 juillet 1993, « *Ville d'Evreux* » pour une ZAC).

La jurisprudence assimile une étude sommaire ou dérisoire à une **absence** et non à une insuffisance (CE 29 juillet 1983, « *Commune de Roquevaire* »). Cette qualification a d'importantes conséquences puisque l'absence d'étude entraîne le **sursis à exécution automatique** de l'autorisation du projet. L'automacité du sursis en cas d'absence d'étude et son octroi généreux par le juge en cas d'insuffisance sont en effet les conditions de l'efficacité de la procédure d'étude d'impact.

Le juge considère également qu'une étude **trop ancienne** et non actualisée n'est plus valable (CE 28 juillet 1993, « *Société Franceterre* »).

La délivrance d'une autorisation au vu d'une étude d'impact insuffisante engage la **responsabilité** de l'autorité compétente (CE 31 mars 1989, « *Mme Coutras* »). Cette responsabilité peut être toutefois atténuée par la **faute** du maître de l'ouvrage consistant à présenter à l'appui de sa demande une étude insuffisante alors même que cet agissement n'aurait pas eu le caractère d'une méconnaissance intentionnelle des dispositions réglementaires (CE 28 juillet 1993, « *SARL Bau Rouge* »).

3. Réalisation

L'étude est menée par le **maître d'ouvrage** sous sa responsabilité. La critique qui consistait à relever que le maître d'ouvrage étant juge et partie, serait tenté de rédiger un document superficiel vantant les mérites de son projet est aujourd'hui dépassée du fait de la jurisprudence qui s'est développée sur le contenu de l'étude d'impact.

Par souci de transparence, le décret de 1993 a imposé que l'étude comporte la dénomination précise et complète de ses **auteurs** : rédacteurs, experts, consultants, organismes chargés d'études préparatoires.

L'étude d'impact, outil essentiel de la protection de l'environnement, est désormais bien intégrée dans les comportements des aménageurs, constructeurs et décideurs français. Elle sert d'ailleurs de **modèle** dans d'autres domaines que le droit de l'environnement tels que par exemple l'étude d'impact économique en matière d'urbanisme commercial loi du 29 janvier 1993 ou l'étude d'impact relative à la suppression de services publics (*loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995*).

II - LA PRÉVENTION DES RISQUES

Institués par la loi du 13 juillet 1982 relative aux catastrophes naturelles, **les plans d'exposition aux risques** (PER) constituaient l'élément essentiel du dispositif de prévention des risques naturels, lequel comportait également des plans de surfaces submersibles, des périmètres de risques, des plans de zones sensibles aux incendies de forêts. Le PER relevait de l'initiative du préfet et était soumis à l'avis des communes et à enquête publique. Ce dispositif n'a pas eu les effets escomptés : 347 PER ont été approuvés alors que le nombre des communes exposées à des risques était estimé à 1 000. La lourdeur des procédures, la superposition de divers documents spécialisés mais aussi la timidité des collectivités face à des interdictions de construire éventuelles, sont sans doute responsables de ce quasi-échec.

Tirant les leçons de cette situation et des récentes catastrophes naturelles qui ont mis en évidence les insuffisances des textes, la *loi du 2 février 1995* a simplifié le dispositif de prévention des risques et renforcé son efficacité.

D'une part, cette loi crée un instrument unique de prévention, **les plans de prévention des risques naturels prévisibles** (PPR) et d'autre part met en place une nouvelle procédure « **d'expropriation** pour cause de sécurité publique ».

1. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles

Tous les documents de prévention existants (PER, zones submersibles, incendies de forêt...) sont remplacés par un document unique.

A- Objet et contenu

La loi de 1995 introduit dans la loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile un article 40-1 qui dispose :« *L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et les cyclones.* »

Ces plans ont pour objet :

1) **La délimitation des zones exposées aux risques**, étant entendu que cette délimitation tient compte de la nature et de l'intensité du risque. Elle s'accompagne soit d'une interdiction de réaliser tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, soit d'une définition des conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation de telles constructions, ouvrages, aménagements, ou exploitations.

Dans les zone sismiques ou cycloniques, des règles techniques particulières de construction peuvent être imposées même en l'absence de tout PPR.

Des règles **plus contraignantes** de construction peuvent également intervenir dans les zones submersibles et les zones exposées à des incendies de forêt.

2) **La délimitation de zones non directement exposées à des risques mais dans lesquelles la présence de constructions favorise l'apparition des risques** et où des mesures d'interdiction de construire ou des spécifications techniques peuvent être imposées.

3) **Les mesures générales de prévention**, de protection ou de sauvegarde qui peuvent être prescrites par les collectivités publiques ou être prises par les propriétaires de leur propre initiative.

4) **Les mesures générales relatives à l'aménagement**, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, ouvrages ou espaces cultivés ou plantés existants.

La réalisation de ces mesures générales peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de 5 ans ou dans un délai plus court en cas d'urgence. A l'expiration de ces délais, **l'exécution d'office**, après mise en demeure infructueuse, peut être poursuivie par l'État aux frais des propriétaires ou exploitants.

B- Procédure d'élaboration déconcentrée

Les PPR sont élaborés sous la responsabilité du **préfet**. Les collectivités locales ne sont toutefois pas absentes de la procédure.

L'approbation du PPR par arrêté préfectoral ne peut en effet intervenir qu'après **enquête publique** et **avis des conseils municipaux** des communes sur les territoires desquelles il doit s'appliquer.

Le PPR fait l'objet d'une **publicité** par voie d'affichage en mairie et par voie de presse locale à fins d'information des populations concernées, condition essentielle de sa réussite pratique.

C- Effets juridiques

• Mise en application anticipée

En cas d'urgence, le préfet peut, après consultation des maires concernés, rendre le projet de PPR non encore approuvé immédiatement opposable à toute personne publique ou privée. Cette **opposabilité anticipée** cesse si les dispositions en cause ne sont pas reprises dans le PPR approuvé ou si l'approbation n'intervient pas dans un délai de 3 ans.

• Annexion au POS

Le PPR vaut **servitude d'utilité publique**. Conformément à l'article L 126-1 du code de l'urbanisme, il est, à ce titre, annexé aux POS et le préfet est dorénavant **tenu** de mettre en demeure le maire de procéder à cette annexion s'il a négligé de le faire.

• **Sanctions**

Les **sanctions pénales** prévues par les articles L 480-1 et suivants du code de l'urbanisme sont applicables en cas de violation des PPR. Elles consistent en des amendes correctionnelles ainsi qu'en des mesures à caractère réel de remise en état des lieux ou de mise en conformité des ouvrages.

Par ailleurs, sur le plan civil, toute clause de contrats **d'assurances** tendant à subordonner le versement d'une indemnité en réparation d'un dommage causé par une catastrophe naturelle à la reconstruction sur place de l'immeuble endommagé ou détruit est réputée non écrite dès lors que l'espace est soumis à un PPR. Cette disposition permet d'éviter que la nouvelle construction puisse être de nouveau exposée aux mêmes risques.

Les pouvoirs publics ont le souci d'assurer l'**efficacité** de ce dispositif simplifié de prévention des risques avec l'objectif de doter d'un PPR d'ici à l'an 2 000 les 2 000 communes les plus exposées. Des crédits importants ont été délégués aux préfets.

2. L'expropriation pour cause de sécurité publique

A- Création d'un cas nouveau d'expropriation

Aux termes de la loi du 2 février 1995 lorsqu'un risque prévisible de mouvement de terrains, d'avalanches ou de crues torrentielles **menace gravement des vies humaines**, des biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'État, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation.

La mise en œuvre de cette expropriation est restrictive. Outre l'existence d'un **risque grave** pour la vie des populations, les moyens de sauvegarde et de protection permettant le maintien des habitants dans la zone concernée doivent être **plus coûteux** que les indemnités d'expropriation. On remarquera que cette restriction ne vise que des considérations financières (référence au "coût économiquement acceptable" de la prévention et non des considérations d'efficacité des dits moyens).

B- Indemnisation des expropriés

La loi crée un **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** destiné à financer l'indemnisation des personnes évacuées. Ce fonds est alimenté par un prélèvement de 2,5 % sur les **surprimes d'assurances** finançant le régime des catastrophes naturelles, ce qui représente environ 100 millions de francs par an. Le gouvernement présentera un **rapport annuel** sur la gestion de ce fonds, en annexe de la loi de finances.

Afin d'éviter toute demande dilatoire, le législateur a précisé que les acquisitions d'immeubles peuvent ne donner lieu à aucune indemnité ou à une indemnité réduite s'il apparaît qu'elles ont été **réalisées dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat**. Une telle présomption pèse sur les acquisitions postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'approbation d'un PPR classant le secteur concerné en zone inconstructible ou sur celles postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation.

Ainsi la sécurité et la sauvegarde de la vie humaine prévalent en cas de risque majeur sur le droit de propriété. Mais cette procédure doit demeurer limitée à des circonstances exceptionnelles et donner lieu à une « *juste et préalable indemnisation* ». Le recours à l'expropriation a été préféré à l'octroi au Ministre de pouvoirs de police exceptionnels qui n'auraient pas donné autant de garanties aux habitants de ces zones.

Chapitre II

Le principe de participation

Le principe de **participation** des citoyens aux décisions d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme n'a cessé de se renforcer depuis que le droit à un environnement de qualité est devenu une des valeurs dominantes de la société. La lutte contre la décision unilatérale "clandestine" sous-entend la plupart des réformes du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement. Apparu concrètement avec la *loi du 10 juillet 1976*, ce phénomène s'est accentué avec les lois de décentralisation qui sont caractérisées par un souci de proximité des décisions d'aménagement et d'urbanisme, ces matières ne devant plus être "décrétées" au niveau central. La *loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* a mis en évidence la participation des administrés à la démocratie locale. En dépit d'un certain "retour de l'État", cette ligne législative a été entérinée par la *loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995* et la *loi du 2 février 1995*.

Trois éléments principaux caractérisent ces tendances : le **consultation** du public préalablement aux décisions d'aménagement (Section 1), le renforcement du droit des **enquêtes publiques** (Section 2), le rôle croissant des **associations** de protection de l'environnement (Section 3).

I. LA CONSULTATION PRÉALABLE AUX DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT

1. La concertation publique préalable

Instituée par la *loi du 18 juillet 1985 relative aux principes de l'aménagement*, (art. L 300-2 *code de l'urbanisme*), la procédure de concertation publique permet d'associer en **amont** le public à l'élaboration des décisions d'aménagement. Cette démocratisation des décisions a pour but de susciter l'adhésion des populations qui

seront amenées à vivre dans la zone aménagée. Cette démarche a progressivement été acceptée par les aménageurs privés qui redoutent la multiplication des contentieux et les conséquences financières pouvant découler d'annulations juridictionnelles.

A- Objet

La concertation a pour objet d'associer le public concerné à l'élaboration d'un projet et non de le mettre devant le fait accompli en l'informant de l'existence d'un dossier déjà très avancé. Toutefois la collectivité publique n'est pas liée par le résultat de la concertation. Le champ d'application s'étendait déjà en 1985 à la plupart des opérations d'aménagement et a été renforcé par les lois ultérieures.

La concertation publique préalable est **obligatoire** dans les cas suivants :

- avant toute **modification ou révision d'un POS** qui ouvre à l'urbanisation une zone NA inconstructible ;
- avant toute **création de ZAC** ;
- avant toute **opération d'aménagement réalisée par la commune** ou pour son compte lorsque cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

B- Modalités

La loi a conféré aux collectivités une **grande liberté** pour organiser la concertation. La jurisprudence veille toutefois à ce que celle-ci soit *réelle*, effective et permette un véritable apport du public. Il ne doit pas s'agir d'une concertation « sur le papier ». Si une commune organise une exposition sur le projet au cours de laquelle un registre est mis à la disposition du public pour recueillir ses observations, elle doit toutefois en informer les associations et les habitants par des publications ou affichages indiquant les lieux et dates de l'exposition.

La concertation doit être **proportionnelle** à l'importance du projet et au nombre d'habitants concernés (CE 24 février 1993, « *Roncari* »).

Toutefois, dès lors que des réunions publiques ont permis d'évoquer l'ensemble des problèmes posés par un projet, le fait que les réunions supplémentaires prévues par la délibération fixant les modalités de la concertation, n'aient pas été organisées n'entache pas la procédure d'irrégularité. Le juge vérifie la réalité de la concertation mais ne s'embarrasse pas d'excès de formalisme (CE 10 décembre 1993, « *Association pour l'aménagement de la ZAC Dupleix* »).

L'insuffisance ou l'irrégularité de la concertation entraîne l'annulation de la décision d'aménagement mais non celle des autorisations de construire délivrées sur son fondement.

L'institution en 1985 de cette procédure constitue un réel progrès quant à la transparence des décisions d'aménagement, progrès jugé encore insuffisant puisqu'une nouvelle instance de concertation et d'échange a été créée.

2. L'institutionnalisation du débat public

A- Champ d'application

Un débat public préalable pourra être organisé pour « *de grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.*

Le débat doit porter sur les **objectifs** et les **caractéristiques principales** des projets.

Il doit avoir lieu pendant « *la phase d'élaboration* » des-dits projets.

Il est indépendant de toute procédure de concertation préalable ou de toute enquête publique.

Pour ce faire, la loi du 2 février 1995 crée un organe spécifique chargé d'organiser et de mener le débat dans des conditions qui garantissent la participation réelle du public.

B- Création d'une Commission nationale du débat public

• Composition et fonctionnement

Présidée par un Conseiller d'État, la Commission nationale est **composée** à parts égales : de parlementaires et d'élus locaux, de membres du Conseil d'État et des juridictions administratives et judiciaires, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Cette composition assure la représentativité et l'indépendance de la Commission.

La Commission nationale constitue pour chaque projet une **Commission particulière** présidée par un de ses membres qui organise le débat public. Les personnes intéressées à l'opération en cause à titre personnel ne peuvent y siéger.

Le maître de l'ouvrage peut être appelé à contribuer au financement du déroulement du débat public.

• Saisine

Les entités habilitées à saisir la Commission nationale sont diverses, il s'agit :

- des ministres dont dépendent les projets conjointement avec le Ministre de l'Environnement dont le rôle est ici essentiel,
- du ministre chargé des collectivités territoriales pour les projets les concernant,
- d'au moins 20 députés ou 20 sénateurs.
- des conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

Les tiers ne disposent pas d'un droit de saisine à titre individuel. Ils ne peuvent agir qu'à travers une **association agréée** de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. Une telle association « peut » demander à la Commission de saisir d'un projet et la Commission reste libre de répondre favorablement ou non.

• **Mission**

La Commission ne prend pas parti sur le projet. Elle veille au **bon déroulement du débat** et rend public un **bilan** faisant apparaître le cas échéant ses insuffisances.

Ce compte rendu est « *mis à la disposition* » du Commissaire-enquêteur ou de la Commission d'enquête publique.

Dans le silence de la loi, la **jurisprudence** devra déterminer les conséquences de l'irrégularité du débat public ou de l'intervention de la Commission sur les **décisions d'aménagement**. Le juge confèrera-t-il au débat public les mêmes effets juridiques et contentieux qu'à la procédure de concertation préalable ?

3. Le référendum local

Renforçant une disposition de la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992, la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* prévoit que **20 %** des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une **consultation** sur une **opération d'aménagement relevant de la décision des autorités communales**.

Le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités de la consultation, le dossier d'information préalable est mis à la disposition du public en mairie. Cette délibération doit expressément mentionner le **caractère purement consultatif** de cette procédure. En effet, si le Conseil municipal est tenu de délibérer sur les suites à donner à la consultation, il n'est nullement lié par le résultat de cette dernière.

Un dispositif similaire est prévu lorsque l'opération d'aménagement relève d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) avec en plus la faculté offerte à l'ensemble des maires des communes membres de l'assemblée délibérante de l'EPCI de solliciter une telle consultation.

Quelques restrictions à l'exercice de ce droit ont cependant été aménagées.

D'une part, la loi précise qu'un électeur ne peut signer **qu'une seule saisine par an** et qu'une consultation ne peut être organisée à proximité des périodes électorales et dans l'attente d'une décision juridictionnelle définitive en cas de recours contre l'élection de l'organe délibérant ou de l'exécutif de la collectivité locale.

D'autre part, le Conseil d'État a jugé dans un arrêt du 16 décembre 1994, « *Commune d'Avrillé* » que la consultation ne pouvait porter que sur des opérations **relevant de la compétence des communes**. Sans l'empire de la législation antérieure à la loi d'aménagement du territoire, le conseil municipal de la commune d'Avrillé près d'Angers, avait organisé la consultation de ses électeurs sur un projet autoroutier traversant la commune et mettant en cause sa politique d'urbanisme. La question soumise à référendum était rédigée en ces termes : « *Considérez-vous que la politique d'urbanisme, d'environnement et de qualité de vie conduite par les municipalités successives soit compatible avec le passage d'une autoroute urbaine sur le territoire d'Avrillé au sud comme au nord ?* »

Sur déféré préfectoral, le tribunal administratif annula la délibération du conseil municipal. Ce jugement fut confirmé par le Conseil d'État dont le considérant est particulièrement édifiant : « *la question que la délibération attaquée a décidé de soumettre aux électeurs d'Avrillé invitait ceux-ci non à émettre un avis sur une décision que les autorités municipales seraient amenées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune, mais à se prononcer, implicitement mais nécessairement, sur l'opportunité d'un projet d'autoroute ne relevant pas de sa compétence ; la circonstance qu'un tel projet puisse avoir des conséquences sur des affaires relevant de la compétence de la commune n'est pas de nature à faire regarder la consultation organisée... comme entrant dans le champs d'application de l'article L 125-1 du code des communes* ».

Cette jurisprudence s'inscrit dans le cadre du principe traditionnel : « *les affaires communales à la commune* ». Elle met en évidence les **limites du référendum local**, les projets les plus perturbant pour les populations et ayant le plus

d'incidence sur l'environnement (autoroutes, lignes ferroviaires TGV) relèvent le plus souvent de l'État et non des communes. De surcroît, même lorsque l'opération est de la compétence communale, le référendum demandé par les habitants concernés n'a pas d'effet juridique contraignant. C'est à cet égard, qu'apparaissent les véritables limites des procédures de consultation préalable : concertation, débat public, référendum. En dépit de la proclamation par la *loi du 6 février 1992* du **droit des habitants à être informés et consultés à propos des décisions de la commune** comme un principe essentiel de la **démocratie locale**, le résultat de cette expression démocratique reste aléatoire.

II - LE RENFORCEMENT ET LA MODERNISATION DU DROIT DES ENQUÊTES PUBLIQUES

Le grand mérite de la *loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques*, dite « **loi Bouchardeau** », du nom du Ministre de l'Environnement de l'époque, fut de dissocier l'enquête publique de la procédure d'expropriation, en étendant le champ d'application de cette procédure aux projets d'aménagement ayant une incidence sur l'environnement sans qu'un recours à l'expropriation soit nécessairement envisagé. L'étude d'impact se réduit à un tête à tête maître de l'ouvrage - aménageur d'où le public est écarté et seule l'enquête publique permet sa participation.

La loi de 1983 "démocratisait" par ailleurs la procédure d'enquête, ce que les lois ultérieures viendront confirmer.

Il existe donc désormais deux types d'enquêtes publiques : celle de droit commun lorsqu'il y a expropriation et les « *enquêtes Bouchardeau* ». Il ne sera ici question que de ces dernières.

1. Champ d'application

Conformément à la *loi du 12 juillet 1983*, sont soumis à enquête publique les travaux, ouvrages et aménagements qui par leur nature, leur consistance ou le caractère des zones concernées, sont susceptibles d'affecter l'environnement.

Le décret d'application du 23 avril 1985 en a dressé une longue liste et *le décret du 25 février 1993* a harmonisé ce champ d'application avec celui des études d'impact quant à certains seuils de dispense :

cf. Seuil financier de 12 millions de francs. Seuil de 5 000 m² de surface nouvelle œuvre nette dans les communes non dotées d'un POS et seuil de 50 m de hauteur.

Contrairement à l'étude d'impact, l'enquête publique est exigée au titre de l'élaboration des POS et des documents en tenant lieu.

2. Organisation et déroulement

A- Désignation du commissaire-enquêteur

Aux termes de la *loi Paysages du 8 janvier 1993*, le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête est désigné « *dès le début de l'élaboration du projet* ». En effet, comme le rappelait le rapporteur du Sénat, « *si l'enquête publique ne démarrait pas suffisamment tôt, elle risquerait d'aboutir alors que les projets sont déjà bien avancés. Elle semblerait donc inutile* ».

Le commissaire-enquêteur est désigné sur une **liste d'aptitude départementale** par le **Président du Tribunal administratif**. Cette liste est dressée par une commission présidée par le Président dudit Tribunal.

L'impartialité du commissaire-enquêteur est un sujet sensible qui a donné lieu à une jurisprudence rigoureuse : il ne doit pas avoir un **intérêt personnel** dans l'opération ou avoir pris déjà position sur le projet (CE 7 mars 1986 « *Consorts Fourel* »). On retrouve les mêmes principes pour la désignation des membres de la Commission du débat public.

L'indépendance du commissaire-enquêteur est une **garantie fondamentale** pour le public qui doit pouvoir "faire confiance" à celui qui est chargé de « tenir compte » de ses observations dans ses conclusions.

L'annonce de l'enquête doit être effectuée au moins 15 jours avant son ouverture pour assurer l'information des populations concernées. Il s'agit d'une formalité substantielle.

B- Pouvoirs du commissaire-enquêteur

- Le commissaire-enquêteur dispose d'un **dossier** établi par le maître d'ouvrage comportant une notice explicative, différents plans, les caractéristiques principales des ouvrages et un ordre de grandeur des dépenses et du coût de l'opération. L'étude d'impact y est également jointe.
- La **durée** de l'enquête est d'un mois minimum et de 2 mois maximum avec dans certains cas possibilité de prorogation.
- Les **pouvoirs** du commissaire-enquêteur sont étendus. Il conduit l'enquête en veillant à permettre au public de prendre connaissance du projet, de présenter ses remarques et contre-propositions. Il peut procéder à des visites sur place, demander communication de tous documents, entendre toute personne qu'il juge utile. Il peut organiser une **réunions d'échange et d'information avec le public** en présence du maître d'ouvrage sans avoir à solliciter l'autorisation préalable du Président du Tribunal administratif. Celui-ci peut désigner un **expert** pour assister le commissaire-enquêteur.

Les lois successives ont donc doté le commissaire-enquêteur de **pouvoirs « d'instruction » importants** pour faciliter l'expression des populations concernées par un projet. En pratique, l'exercice de ces pouvoirs se heurte parfois à un **manque de moyens** et à une **réticence** des collectivités publiques et des maîtres d'ouvrage à collaborer à l'enquête.

Dans le but de renforcer la motivation et les moyens des commissaires-enquêteurs, la *loi du 30 décembre 1993* met à la charge du maître d'ouvrage leur **rémunération** (et le coût d'une expertise éventuelle).

La rémunération est déterminée par **ordonnance du Président du Tribunal administratif** et doit être versée « sans délai ». Le commissaire-enquêteur et le maître d'ouvrage peuvent contester cette ordonnance.

3. Portée de l'avis du commissaire-enquêteur

Depuis la *loi du 12 juillet 1983*, le commissaire-enquêteur rédige des conclusions **motivées** et doit **préciser expressément si elles sont favorables ou défavorables**. Le délai d'un mois dont dispose le commissaire-enquêteur pour remettre son rapport n'est pas prescrit à peine de nullité.

Toutefois, le commissaire-enquêteur n'a pas l'obligation de répondre à toutes les observations du public ni celle de les consigner dans son rapport lorsqu'elles sont peu importantes.

L'ensemble du dossier d'enquête est tenu à la **disposition du public pendant un an** et est **communicable**, à leurs frais, aux associations de protection de l'environnement agréées.

- **L'avis** du commissaire-enquêteur n'a pas d'effet obligatoire dans le sens où il ne lie pas la collectivité publique ou le maître d'ouvrage. Une décision peut parfaitement intervenir après avis défavorable sans être entachée d'illégalité de ce seul fait (CE 8 juillet 1987 « *Union des Commerçants de la Palmyre* »), sous réserve lorsqu'il s'agit du projet d'une collectivité territoriale que la décision ait fait l'objet d'une délibération de l'organe délibérant.

Les juridictions administratives, saisies d'une demande de **sursis à exécution** d'une décision prise en **l'absence** d'enquête publique ou sur **avis défavorable** du commissaire-enquêteur, **sont tenues** de faire droit à cette demande dès lors que l'un des moyens invoqués paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation de ladite décision.

- En tout état de cause, si le décideur entend prendre en compte les réserves du commissaire-enquêteur et que celles-ci aboutissent à **modifier l'économie générale du projet**, une nouvelle enquête est nécessaire.

*Enfin, dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet d'aménagement le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des **prescriptions particulières** destinées à réduire ou compenser les conséquences dommageables.*

4. Contrôle juridictionnel de l'utilité publique et protection de l'environnement

Conformément à la célèbre jurisprudence dite du bilan du 28 mai 1971 « *Ville nouvelle Est* », une opération ne peut être déclarée d'utilité publique « *que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs en égard à l'intérêt qu'elle présente* ».

Dès 1975, dans un arrêt du 25 juillet, « *Syndicat CFDT des marins-pêcheurs de la rade de Brest* », la Haute Juridiction a **intégré** dans le bilan coût-avantage **les préoccupations d'environnement et les inconvénients écologiques d'une opération**.

En dépit de ce principe, les motifs d'atteintes excessive à l'environnement ne fondent qu'exceptionnellement un bilan négatif. Tel a par exemple été le cas pour la création d'une ZAC dans l'île d'Oléron qui nuisait gravement au caractère des lieux et à une forêt domaniale (CE 26 mars 1980, « *Dame Beau de Loménie* ») ou du pont de l'île-de-Ré dont la déclaration d'utilité publique a été annulée... mais une fois que les travaux étaient achevés.

Lorsqu'il s'agit de grands aménagements, le juge considère dans la majorité des cas que la dégradation des sites ne constitue pas un inconvénient excessif et conforte son analyse en relevant les mesures compensatoires prévues par le maître d'ouvrage, l'affaire du TGV Nord en donne un exemple significatif (CE 3 décembre 1990 « *Ville d'Amiens* »).

Au regard de cette jurisprudence, on peut s'interroger sur l'utilité et la réelle prise en considération des observations du public à l'occasion des enquêtes publiques lorsque des projets d'intérêt national sont en cause. Ceux-ci bénéficient d'une sorte

de présomption d'utilité publique : jusqu'à présent aucun bilan négatif n'a été tiré s'agissant de travaux autoroutiers, ferroviaires (cf : T.G.V.) ou de la construction de centrales électriques (cf : jurisprudence sur les centrales nucléaires).

III - LE RÔLE CROISSANT DES ASSOCIATIONS

Les associations de défense et de protection de l'environnement furent très tôt aux avant-postes d'une démocratie représentative et participative. Elles ont le mérite d'avoir été à l'origine de la **prise de conscience** de la lutte à mener pour la protection de l'environnement. *La loi du 10 juillet 1976* ne proclamait-elle pas à cet égard que l'environnement est l'affaire de tous et qu'« *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit* ».

Le développement associatif a connu un vaste essor. Une approche englobant l'ensemble des associations intervenant dans les domaines de l'urbanisme, du cadre de vie et de l'environnement aboutit à une estimation de **15 000 à 20 000** groupements. Si l'on s'en tient aux associations ayant pour objet exclusif la protection de l'environnement stricto sensu, le chiffre de **5 000** avancé par le Ministère semble réaliste. Le statut des associations a beaucoup évolué dans le sens de son renforcement leur conférant un rôle "**d'acteurs**" dont les pouvoirs publics ne peuvent faire abstraction.

Les associations attirent souvent l'attention lorsqu'elles adoptent publiquement un comportement **contestaire** (combat contre les centrales nucléaires ou contre les grands projets d'infrastructures : *TGV Sud-Est, pont de l'Île-de-Ré, tunnel du Somport*). Mais leurs actions revendicatrices, parfois spectaculaires, allant jusqu'au contentieux, ne doivent pas occulter des actions plus discrètes mais non moins importantes de sensibilisation du public et de consultation en amont des prises de décision.

1. Le renforcement des pouvoirs des associations agréées

Les associations agréées sont devenues des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics. A cet effet, la loi du 2 février 1995 **unifie les règles d'octroi de l'agrément** : il n'existe plus qu'une seule catégorie d'associations agréées au lieu des trois précédentes.

Aux termes de l'article L 252-1 nouveau du Code rural, les associations exerçant depuis 3 ans au moins leur activité « *dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative* ».

Une unique qualification leur est donnée, celle d'« **associations agréées pour la protection de l'environnement** ». L'agrément reste de la compétence préfectorale (ou ministérielle si le ressort territorial de l'association dépasse le département).

L'agrément est accordé pour une durée indéterminée. L'administration ne peut désormais le retirer que pour des raisons de fond (d'activités autres que celles visées par l'article L 252-1) et non plus seulement pour des raisons de pure forme comme c'était le cas précédemment.

L'agrément relève du **contentieux de pleine juridiction** et non du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire que le juge peut dorénavant substituer sa propre décision à celle de l'administration.

Cette **unification** et cette extension de l'agrément sont opportunes. Les associations agréées sont davantage impliquées dans les procédures touchant à l'environnement. Ce qui ne doit pas être perçu comme une volonté inavouée des pouvoirs publics de « choisir » leurs interlocuteurs privilégiés.

En tout état de cause, les associations sont conscientes que leurs relations avec les pouvoirs publics requièrent de leur part une participation active mais **prudente**. Si elles ont intérêt à rechercher des contacts avec l'administration et des soutiens, y compris financiers, elles doivent veiller jalousement à préserver leur **indépendance** car elles risquent, en collaborant trop étroitement, la récupération.

2. La diversité des actions associatives

A- La collecte des informations

La défense de l'environnement exige une connaissance **en amont** des projets présentant un risque pour l'environnement. Les associations doivent donc collecter l'information auprès des pouvoirs publics et **faire remonter** vers eux les renseignements recueillis auprès des administrés.

- La loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs a rendu plus difficile pour l'administration le fait de se retrancher derrière un prétendu « droit au secret » privant les citoyens de leur droit à être informés sur les décisions les affectant. Ce **droit à l'information** est, érigé en principe par la **Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)**. Celle-ci a adopté une position en faveur d'un droit à communication étendu : cf. en ce qui concerne le résultat des mesures de pollution des installations classées. Pour les installations nucléaires, la CADA a émis des recommandations pour que le public puisse avoir accès à des informations « *pratiques et suffisamment concrètes* » ne portant pas atteinte aux « *légitimes secrets* ». En ce sens a été mis en place en 1987, après l'accident de Tchernobyl, un **Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire** et a été édictée la *directive communautaire du 7 juin 1990* sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

S'agissant des infractions au droit de l'environnement et au droit de l'urbanisme, la CADA considère en principe qu'un **procès-verbal d'infraction** est un acte préjudiciaire et non administratif et donc n'est pas communicable en vertu de la loi de 1978. Toutefois, lorsque ce document n'a pas été transmis au Parquet par les autorités administratives en méconnaissance de leurs obligations légales, ou que l'action publique est prescrite faute d'engagement de poursuite après constat d'une infraction, le procès-verbal est alors communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande (*Avis de la CADA du 25 février 1991*). Cette jurisprudence est une avancée importante car elle permet de dénoncer les carences des autorités

administratives dans la répression des infractions pénales au droit de l'environnement et de l'urbanisme.

- Enfin, les associations agréées peuvent obtenir *communication* des dossiers d'enquête publique et peuvent demander à la Commission nationale du débat public de se saisir d'une opération projetée (cf. supra).

B- L'action consultative

L'action consultative des associations n'a cessé de croître et se manifeste principalement de deux manières :

• Participation à des instances consultatives

Les associations siègent dans de **nombreuses instances** : notamment conseil départemental et comité régional de l'environnement, (cf supra), Commission nationale du débat public, commission départementale d'urbanisme, Comité de bassin, conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, Conseil supérieur des installations classées, Conservatoire de l'espace littoral, Commission des sites, perspectives et paysages...

Par ailleurs, les fédérations nationales peuvent être consultées à titre **d'experts** par les pouvoirs publics sur de grands projets d'aménagement, mais elles le sont en réalité très, rarement.

• Consultation dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme

Les associations agréées sont consultées, **à leur demande**, lors de l'élaboration des schémas directeurs ou des POS.

S'agissant des schémas directeurs, le président de l'EPCI compétent peut de surcroît consulter tout organisme ou association, agréée ou non, ayant compétence en matière d'environnement.

Le **refus** de l'autorité compétente de faire droit à la demande de consultation d'une association entache d'illégalité le document d'urbanisme (CE 20 mars 1985, « *Association Saint-Martin du Vivier* »).

La consultation s'effectue par communication de documents, auditions, observations écrites...

C- L'action contentieuse

Simplement consultées, les associations ne participent pas réellement à la prise de décision publique. Le meilleur moyen de persuader et contraindre les pouvoirs publics reste alors la **voie contentieuse**. Ce phénomène, joint au sentiment d'impuissance ressenti par le citoyen isolé, a pour conséquence que le contentieux de l'environnement est en grande partie associatif.

• Le contentieux administratif

L'intérêt à agir des groupements en matière d'excès de pouvoir leur a été reconnu dès le début du siècle à condition qu'ils défendent un intérêt collectif et non l'intérêt individuel d'un de leurs membres (CE 28 décembre 1906, « *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges* »).

Cet intérêt à agir a ensuite été étendu au contentieux de la responsabilité.

Le juge administratif se montre libéral quant à la recevabilité de l'action des associations. Il vérifie toutefois que l'intérêt défendu entre bien dans leur objet social et exige une certaine **proximité géographique** avec l'opération contestée, ce qui exclut parfois les recours des grandes fédérations nationales ou régionales contre des permis de construire (CE 27 mai 1991 « *Fédération régionale des associations de protection de la nature dans le Nord de la France* »).

La loi Barnier érige en **règle générale** l'intérêt pour agir des associations agréées contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément.

• Le contentieux pénal

Avant 1995, seules les associations agréées au titre de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ou au titre de la loi d'orientation foncière du

31 décembre 1976 pouvaient se porter **partie civile** pour les infractions visées à ces deux lois.

La loi du 2 février 1995, en étendant la procédure d'agrément à tous les domaines touchant l'environnement, étend (cf. article L 252-1 nouveau du Code rural) notamment le droit d'action des associations en matière pénale et leur possibilité de se porter partie civile.

Par ailleurs, les associations agréées peuvent agir en « **réparation conjointe** » au nom des personnes physiques ayant subi des préjudices individuels causés par le fait d'une même personne et dont l'origine commune concerne les législations précitées.

L'association doit être mandatée par écrit, par au moins deux personnes physiques, *le mandat doit être écrit et donné par chacune des personnes physiques concernées.*

Il s'agit d'un progrès important en matière d'action pénale, les personnes isolées "oseront" ainsi davantage réclamer réparation des préjudices causés par une infraction au droit de l'environnement. **L'efficacité** du droit pénal de l'environnement ne peut que s'en trouver renforcée.

Chapitre III

La répression et la réparation des atteintes à l'environnement

Le principe du « **pollueur-payeur** » se traduit par la prise en charge des mesures préventives et aussi par l'obligation de répondre des atteintes portées à l'environnement. D'une part, le "pollueur" engage sa responsabilité pénale et le nouveau code pénal semble renforcer le dispositif répressif susceptible de concerner l'environnement. D'autre part, il est tenu de réparer les dommages résultant d'actes irréguliers.

I - LA SANCTION PÉNALE

Le droit de l'environnement est un droit pénalement sanctionné. La plupart des législations édictées en ce domaine comportent des sanctions pénales propres.

Comme le droit pénal de l'urbanisme, celui de l'environnement souffre de l'**éparpillement** et de la **technicité**, voire de la contradiction de **réglementations indépendantes**. Face à ce maquis répressif, les tribunaux éprouvent de grandes difficultés à déterminer la « juste » sanction, d'où le risque soit d'ordonner des peines disproportionnées à la faute, soit de laisser impunis certains faits délictueux.

La **crédibilité** et l'**effet dissuasif** des dispositifs répressifs en sont compromis.

Une certaine unité peut toutefois être trouvée dans les nouvelles incriminations et responsabilités prévues par le nouveau code pénal et susceptibles de concerner le droit de l'environnement.

1. Les incriminations du nouveau code pénal

A- Le « terrorisme » écologique

Qualifiée par d'éminents auteurs de « *terrorisme* » écologique, cette infraction (art. 421-2) consiste à « *introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol*

ou dans les eaux, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel ».

Il s'agit d'un **acte criminel** effectué sciemment dans **l'intention** de troubler gravement l'ordre public. La catastrophe du métro de Tokyo en mars 1995, où un gaz toxique mortel aurait été volontairement dispersé, en fournit une terrible illustration.

Cette incrimination se caractérise donc par son **élément intentionnel**. L'entreprise industrielle qui polluerait gravement les eaux ou l'atmosphère par accident ou imprudence n'entre pas dans le champ de cette répression.

La sanction encourue est de 15 ans de réclusion et 1,5 millions de francs d'amende ; en cas de mort, la réclusion criminelle à perpétuité et 5 millions d'amende.

B- La mise en danger d'autrui

1) Certains **délits** concernent davantage les entreprises dont l'activité a une incidence sur l'environnement.

- D'une part, est sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende (article 223-1), « *le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* ».

Les mesures de sécurité et de précaution imposées par la loi et le règlement sont très nombreuses en matière d'environnement. Ce délit devrait donc être fréquemment invoqué, toutefois étant limité à la **méconnaissance des textes de portée générale** et ne concernant pas celle d'autorisations individuelles telles que l'arrêté d'ouverture d'une installation classée assorti de prescriptions, sa portée pratique risque d'être plus restreinte qu'il n'y paraît.

- D'autre part, sont punies d'une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende les **maladresses, négligences** ou manquements à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement causant des **dommages**

corporels à autrui et entraînant une incapacité totale de travail de plus de 3 mois ; en cas de **manquement délibéré**, les peines sont portées à 3 ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende. Si l'incapacité est inférieure à 3 mois, les peines sont ramenées à un an d'emprisonnement et à 100 000 F d'amende.

- Enfin, s'agissant de **l'assistance et du secours en cas de sinistre**, le fait d'entraver l'arrivée des secours est puni de peines de 7 ans d'emprisonnement et de 700 000 F d'amende, le défaut d'assistance à personne en danger de 5 ans d'emprisonnement à 500 000 F d'amende et surtout l'abstention volontaire de prendre ou de provoquer des mesures permettant de lutter contre un sinistre - ce qui pourrait être reproché à des entreprises à l'origine d'une pollution - de 2 ans d'emprisonnement à 200 000 F d'amende.

2) En matière de **contraventions**, le nouvel article R 610-5 qui se substitue à l'article R 26-15° est le plus susceptible de concerner l'environnement. Il sanctionne d'une manière générale la violation des interdictions ou les manquements aux obligations prévues par les décrets et arrêtés de police. D'autres dispositions répriment les dommages corporels moins graves que ceux constitutifs de délits.

2. Une responsabilité pénale étendue aux personnes morales

A- Conditions de mise en œuvre

Au termes de nouveau code pénal, les personnes morales sont pénalement responsables dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises **pour leur compte, par leurs organes ou représentants**.

- Chaque réglementation édictée en matière d'environnement doit donc préciser qu'elle engage la responsabilité des personnes morales, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification compte tenu du nombre important des dites réglementations. Ont d'ores et déjà été modifiées à cet effet les lois sur la pollution de l'air, de l'eau, sur les déchets et sur les installations classées.

- L'infraction doit avoir procuré à **l'entreprise**, et non à la seule personne physique dirigeante, un bénéfice ou un **avantage** ayant servi son intérêt, défini au regard de son objet social.
- L'acte doit avoir été commis par un organe de l'entreprise (personne ou organe collégial) ou un représentant dûment mandaté par elle.

La responsabilité pénale de la personne morale est **indépendante de celle de ses dirigeants** qui peut être recherchée à titre personnel.

- S'agissant du cas particulier des **collectivités territoriales**, elles répondent exclusivement des infractions commises dans l'exercice des activités *susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public*.

B- Peines encourues

L'amende peut atteindre le *quintuple* de celle encourue par la personne physique. Des peines privatives ou restrictives de droit sont également encourues, elles peuvent avoir des conséquences redoutables pour une personne morale ; il s'agit notamment de la **dissolution** (sauf pour les collectivités locales), **d'interdictions professionnelles, boursières ou bancaires, la fermeture** provisoire ou définitive de l'établissement, **l'exclusion** provisoire ou définitive **des marchés publics**, la **confiscation** du bien utilisé pour commettre l'infraction ou qui en est le produit, l'affichage ou la diffusion par la presse ou autre moyen audiovisuel de la décision judiciaire.

Cette nouvelle responsabilité des entreprises a le mérite de les sensibiliser au droit de l'environnement et de les inciter à mettre en œuvre **des mesures efficaces de prévention**. A cet égard, est entré en vigueur un *règlement communautaire du 29 juin 1993* qui sera complété par une norme technique interne (type norme AFNOR) qui prévoit la participation des entreprises du secteur industriel à un système d'audit et de management environnemental.

3. Les causes exonératoires de responsabilité

Le droit pénal de l'environnement se caractérise, comme le droit pénal de l'urbanisme, par l'existence de « *délit matériels* » réputés constitués dès qu'un fait illicite est commis sans que l'intention de l'auteur ait à être prise en considération. Or, le nouveau code pénal énonce le principe que tout délit suppose une *intention* de le commettre et qu'il ne peut y avoir délit par imprudence, négligence ou mise en danger d'autrui que lorsque la loi le prévoit. On aurait donc pu conclure de ce nouveau principe que les "délits matériels" n'avaient plus lieu d'être. La **chambre Criminelle** de la Cour de cassation ne semble pas avoir retenu une telle lecture du nouveau code pénal. Dans un arrêt du 12 juillet 1994 « *La Porta* », rendu certes en matière de délits d'urbanisme mais sans doute transposable aux délits d'environnement, elle a considéré que « *la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique de la part de son auteur une intention coupable* » exigée par l'article L 121-3 du nouveau code pénal.

Il n'en demeure pas moins qu'une disposition du même code suscite quelques interrogations quant à la possibilité offerte au contrevenant de se soustraire à toute responsabilité pénale. **L'article L 122-4** dispose en effet : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par les dispositions législatives ou réglementaires ou qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

La question se pose de savoir quelle interprétation la Chambre Criminelle fera de ce texte : considérera-t-elle que, dès lors qu'un industriel respecte son autorisation délivrée conformément aux lois et règlement, sa responsabilité pénale ne peut ipso facto être engagée ?

Une telle solution aurait pour effet de créer un « **droit de polluer** » ou de mettre en danger autrui tout en respectant une autorisation d'exploitation initiale qui peut remonter à plusieurs années, de surcroît un fait de pollution peut parfaitement se dissocier du respect des obligations légales. Ajouté à cela l'effet exonératoire de « *l'erreur de droit inévitable et invincible* » prévue par le code pénal, lorsque par

exemple cette erreur a été provoquée par l'administration qui aurait induit le contrevenant en erreur, et l'on mesure les difficultés que peut rencontrer la répression pénale des atteintes à l'environnement.

II - LA RÉPARATION DU DOMMAGE ÉCOLOGIQUE

1. Les fondements de la réparation

A- Devant les juridictions judiciaires

En cas d'infractions pénales, les personnes subissant un préjudice en résultant peuvent se porter partie civile : ce droit a été reconnu aux **associations agréées**, aux **tiers lésés** et à **certaines personnes morales de droit public** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, agences financières de bassin et Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

En tout état de cause, une demande en réparation peut-être portée devant les juridictions civiles.

Les fondements sont divers :

• *L'article 1382 du Code civil et la faute délictuelle*

Aux termes de ce texte, toute personne qui cause, par sa faute, un dommage à autrui est tenue de réparer. La faute peut parfaitement consister en une imprudence ou une négligence.

• *L'article 1384 du Code civil et la responsabilité du fait des choses*

Une entreprise peut être déclarée responsable en tant que *gardienne* de ses installations à l'origine d'une pollution (*Civ. 8 mars 1978* pour des nuisances sonores causées par une machine industrielle).

• *La responsabilité pour troubles anormaux de voisinage*

D'origine prétorienne, la théorie des troubles anormaux de voisinage a été très tôt appliquée en matière de pollution. La responsabilité est **objective**, indépendante

de toute faute. Toutefois, la preuve du caractère *excessif* du préjudice doit être rapportée par le demandeur. De surcroît, « *une prime à l'antériorité* » est accordée au pollueur c'est-à-dire que lorsqu'un permis de construire a été délivré postérieurement à l'installation du pollueur, son bénéficiaire était censé connaître les risques qu'il encourait et ne peut intenter ensuite de contentieux pour troubles de voisinage.

B- Devant les juridictions administratives

La responsabilité de l'administration peut être engagée pour délivrance d'une autorisation illégale ou carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police (cf. police municipale du maire et police des installations classées relevant de la compétence du préfet). Le juge vérifie toutefois attentivement l'existence de la faute. Ainsi sera rejetée la demande d'indemnisation des préjudices subis par les victimes de l'inondation d'un camping au motif que le maire n'avait pas commis de faute en n'interdisant pas les campings à un endroit non exposé à un risque et n'avait pas davantage commis de faute lourde dans l'organisation des secours ; la crue était un événement imprévisible dans les circonstances de l'espèce.

2. La difficulté de la réparation intégrale du dommage

Selon les principes généraux du droit de la responsabilité, le dommage doit être intégralement réparé. Cette règle de la **réparation intégrale** est parfois difficilement transposable en droit de l'environnement. Le dommage écologique a souvent des conséquences irréversibles, la remise en état est souvent délicate. La "réparation" consiste donc le plus souvent en des **mesures compensatoires**.

Cette difficulté de réparer les atteintes à l'environnement, de « *dépolluer* » intégralement et à long terme un site, incitent à mettre en évidence la nécessité de « **prévenir** » le dommage. Les principes de prévention et de précaution occupent ainsi une **place privilégiée** dans la « **hiérarchie** » des principes fondamentaux du droit de l'environnement.

Deuxième partie

Les systèmes de protection de l'environnement naturel, rural, culturel et urbain

Le concept de « *protection de l'environnement* » se situe entre une acception trop étroite : la protection de la nature, et une approche trop globale attirant l'ensemble des préoccupations touchant à la qualité de la vie. Un juste milieu doit donc être recherché. On peut raisonnablement considérer que les dispositifs protecteurs concernent la nature définie en égard aux *espèces* qui la peuplent et aux *espaces* qui la composent (chapitre 1), pénètrent l'aménagement de *l'espace rural* (chapitre 2) et de *l'espace culturel et urbain* (chapitre 3) pour s'étendre au concept fédérateur de « *paysages* » (chapitre 4).

Chapitre I

La protection de la nature

La protection de la nature doit s'inscrire dans une conception « économique » de l'écologie. Le seul objectif de conservation ne saurait suffire. La gestion et l'aménagement de la nature sont indispensables pour en rétablir l'harmonie et les cycles et en régénérer les forces vives. Ces finalités inséparables ont d'ailleurs été érigées en principe fondamental. *La charte mondiale de la nature*, adoptée le 28 octobre 1982 par l'Assemblée générale de l'ONU, affirme solennellement la nécessité de la recherche d'une productivité optimale et continue, de l'usage rationnel et mesuré des ressources, de leur recyclage et de leur réutilisation.

Face à certains vides juridiques aux conséquences fâcheuses, le droit est intervenu, dans un premier temps bien timidement, pour fixer des règles protectrices. Dans un second temps, on a assisté à une inflation de textes dispersés et dont la cohérence était délicate à établir.

Le droit s'oriente désormais vers des **lois-cadres** tendant à unifier des dispositifs disparates.

Pour mieux identifier et connaître le champ d'application de la protection, la *loi du 2 février 1995* prévoit l'établissement par les services de l'État d'un « **inventaire du patrimoine naturel** » de chaque département. Il s'agit de recenser les sites, paysages et milieux ainsi que les mesures de protection, les moyens de gestion et de mise en valeur correspondants. Cet inventaire sera assorti d'un **rapport** exposant les grandes orientations de l'État sur une période quinquennale.

Par ailleurs, les groupements de communes peuvent élaborer des **projets intercommunaux** de gestion des espaces naturels dont la réalisation donne lieu à des contrats avec les propriétaires concernés.

Les préoccupations complémentaires de préservation et de gestion inspirent le droit de la protection des espèces (Section 1), celui de la mise en valeur d'espaces

convoités tels que la forêt, la montagne et le littoral (Section 2), les dispositifs de protection des espaces rares et fragiles, sites et monuments naturels, réserves, parcs et zones humides (Section 3).

I - LA PRÉSERVATION ET LA GESTION DES ESPÈCES

La **Convention de Rio** de 1992 érige en « *préoccupation commune de l'humanité* » le maintien de la diversité biologique. Dès 1982, la **Charte de la Nature** affirmait : « *La viabilité génétique de la terre ne sera pas compromise ; la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue au moins au niveau nécessaire pour en assurer la survie* ». Cette affirmation solennelle était d'autant plus nécessaire que les quelques décennies du XX^e siècle semblent avoir détruit autant d'espèces animales que les deux précédents millénaires.

Le droit français a inscrit dans la loi du *10 juillet 1976* l'exigence de protéger et d'entretenir les espèces et plus généralement le « *patrimoine biologique national* ».

La protection concerne les animaux domestiques ou sauvages. Elle se heurte toutefois à des activités "sportives" ou économiques comme la chasse ou la pêche ou la production et l'exploitation des espèces génétiquement modifiées. La conciliation est souvent délicate.

1. Les espèces animales

A- Les animaux domestiques

La protection des animaux contre les mauvais traitements et les « *actes de cruauté abusifs* » remonte à une loi de 1850 et à été reprise dans la loi du 10 juillet 1976.

Les mauvais traitements et les actes d'abandon volontaires sont réprimés par le *code pénal* mais ce dispositif n'est qu'exceptionnellement appliqué.

Le *Code rural* précise certains régimes particuliers de protection concernant l'élevage, l'abattage, les transports d'animaux, régimes faisant également l'objet de

règles communautaires. Le transport irrégulier des animaux, toujours d'actualité, a donné lieu à une mobilisation européenne des mouvements associatifs.

Les expériences biologiques ou médicales sur les animaux sont interdites sauf cas de stricte nécessité.

B- Les espèces sauvages

Aux termes de l'article 1 du décret du 25 novembre 1977, les espèces sauvages sont celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme.

Diverses mesures de contrôle et d'autorisation préalable sont prévues.

— Une série d'arrêtés interministériels sont intervenus, établissant des *listes limitatives* d'espèces animales faisant l'objet d'une *protection intégrale* : liste concernant les mollusques, les amphibiens et reptiles, les mammifères, les oiseaux, les poissons dont la capture, la destruction, la mutilation, la naturalisation, la vente ou l'achat sont interdits.

D'autres espèces : goéland argenté, grenouille verte, vipère, aspic, loutre, fouine, belette, hermine... ne font l'objet que d'une *protection partielle*, c'est-à-dire que sont seuls interdits la naturalisation, la mutilation, la vente ou l'achat, la capture et la destruction demeurant autorisées.

— La procédure d'*autorisation préalable* a été prévue dans plusieurs hypothèses. D'une part, la production, la cession, l'importation, l'exportation de certaines espèces, inscrites sur une liste, doivent être autorisées par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature. Un régime spécial a été prévu pour la détention et l'élevage des sangliers. D'autre part, une autorisation semblable est exigée avant toute capture à des fins scientifiques d'espèces limitativement énumérées. Ces autorisations sont accordées à titre permanent aux établissements scientifiques et pour une durée limitée aux chercheurs individuels.

Une simple *déclaration préalable* est requise pour l'ouverture des établissements de recherche et d'enseignement qui détiennent à des fins scientifiques des animaux protégés. Ainsi informés, les pouvoirs publics doivent exercer ensuite un contrôle vigilant sur le fonctionnement de ces établissements.

Le régime le plus rigoureux d'autorisation préalable et de contrôle concerne tout naturellement les **zoos**, dont l'existence même est l'objet de vives controverses. Faut-il s'indigner de la fatalité carcérale pesant sur des animaux dont la raison de vivre est la liberté ou admettre l'intérêt pédagogique et de loisir de ces établissements lorsque les pensionnaires y sont convenablement traités ? Ce débat concerne aussi les cirques.

2. Le droit de la chasse

Les conflits entre chasseurs et défenseurs de la nature alimentent régulièrement l'actualité ; le combat est souvent faussé, les chasseurs représentant une corporation très organisée et un puissant groupe de pression. Les pouvoirs publics ont tenté de maîtriser ce phénomène.

Au niveau européen, la **Directive communautaire du 2 avril 1979** modifiée le 25 juillet 1985, limitée certes à la conservation des oiseaux, admet la légitimité de la chasse mais sous certaines conditions prenant en compte la protection des espèces ; son article 4 dispose : *« en raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproduction dans l'ensemble de la communauté, certaines espèces peuvent faire l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible, pour autant que certaines limites soient établies et respectées, ces actes de chasse devant être compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant »*.

En France, la réglementation est abondante mais bien imparfait son respect, faute de contrôles et sanctions suffisants. Pour les élus, il est délicat de s'aliéner les voix d'environ 2 300 000 chasseurs. Il a donc paru préférable de s'orienter vers **l'éducation** et la **sensibilisation** de tous à la protection du gibier plutôt que vers la proclamation d'un droit de non-chasse, propre à rationaliser le droit de chasse ou le développement des interdictions.

Le droit de la chasse résulte principalement de la *loi du 10 juillet 1964*. Cette loi ne s'applique qu'à certains départements. D'autres textes sont spécifiques à certaines espèces faisant l'objet d'une protection particulière.

A- Les territoires de chasse

Institués par la loi, les territoires de chasse sont gérés par des **associations communales de chasse agréées** (ACCA). Seuls 28 départements sont visés par la loi ; dans les autres départements seules certaines communes (une centaine environ) sont concernées.

Le territoire est établi par le Ministre compétent sur consensus entre le préfet, les Conseils généraux, les Chambres d'agriculture et les Fédérations départementales de chasseurs. La loi, parfois qualifiée de « loi des 20 hectares » repose sur un principe simple : la gestion par l'association des terrains d'un contenance inférieure à une superficie minimale de 20 ha (porté à 30 ou 60 ha dans certains départements). Les propriétés inférieures à 20 ha sont obligatoirement incluses dans le territoire de chasse. Ont cependant été prévus les regroupements de propriétaires et leur droit de retrait en cas d'accroissement de la superficie. Il semble paradoxal que les terrains faisant partie du domaine public de l'État, des départements et des communes aient été exclus de ce système. Les ACCA jouent un rôle essentiel quant au **repeuplement** du gibier et doivent pratiquer une discipline sévère à l'égard de leurs membres.

B- Les réserves et les plans de chasse

— La conservation du patrimoine cynégétique par le repeuplement est à l'origine d'une politique de *réserves* où la chasse pourra être totalement ou partiellement interdite. Ces réserves sont de différents types.

Un *propriétaire* peut demander que lui soit accordée une réserve, dite autorisée, par arrêté ministériel pour une période de six ans renouvelable. La chasse y est interdite sous le contrôle des gardes de l'Office national de la chasse, dotés depuis 1975 d'un statut national de droit public ce qui leur donne davantage d'autorité.

Par ailleurs, le ministre, sur proposition de la Fédération départementale et après avis des conseils généraux et municipaux ainsi que des Chambres d'Agriculture, dresse une liste des départements où des réserves communales pourront être instituées.

Sur le territoire communal devront obligatoirement être prévues les réserves des ACCA, sur une superficie minimale d'un dixième de la superficie gérée par l'association.

Au niveau national, des réserves peuvent aussi être créées pour neuf ans renouvelables, dont la gestion est assurée par l'Office national de la chasse et un Comité directeur. Outre l'interdiction de la chasse, l'accès du public, la circulation, le stationnement peuvent être sévèrement limités.

Enfin, des *réserves de chasse maritime* destinées à la protection de l'avifaune peuvent être instituées par arrêté interministériel. Elles sont nombreuses sur le littoral français. La chasse y est interdite, en principe, mais il est aussi nécessaire de protéger les cultures marines contre les dégâts occasionnés par une population animale trop nombreuse et libre.

Si l'objet des réserves est le regroupement et le renouvellement de l'ensemble des espèces par l'interdiction de leur destruction en des territoires limités, celui des *plans de chasse* est la protection sur l'ensemble du territoire de certaines espèces particulièrement menacées.

C- Le permis de chasse

Son régime résulte de la *loi du 14 mai 1975*. Une session unique annuelle est organisée par l'**Office national de la chasse**. Les sujets sont arrêtés et corrigés par une Commission nationale. Ils portent sur la connaissance du gibier, de l'emploi des armes et de la réglementation. Le succès à l'examen conditionne la délivrance du permis de chasse par le préfet. Accordé à titre permanent, ce permis est devenu une véritable *pièce d'identité* du chasseur.

Le droit de chasser ne peut être exercé que sur **visa** délivré par le maire. Ce visa atteste de l'assurance obligatoire et de l'affiliation à la Fédération départementale de chasseurs.

Le permis doit en outre être validé par paiement annuel de redevances (nationale, départementale, maritime). Il y a depuis 10 ans, près de 50 000 nouveaux chasseurs.

Il convient d'insister sur l'importance des **Fédérations Départementales de Chasseurs**. Créées en juin 1941, il en existe une par département. L'adhésion y est obligatoire pour qui veut chasser. Elles réservent à leurs membres la totalité de la gestion du produit de la taxe parafiscale liée au prélèvement autorisé de gibier dans le département et leur permet ainsi la gestion exclusive de la faune sauvage.

Il s'agit de structures juridiques sur générés : ni associations de la loi de 1901, ni gestionnaires de service public. Elles concourent toutefois, aux termes de la loi du 14 mai 1985, à des missions de service public telles que la répression du braconnage.

Leur puissance n'a pas été infléchie par la création des **Conseils départementaux de la chasse et de la faune sauvage** qui sont consultés par le préfet sur les questions de préservation des espèces cynégétiques et des conditions d'exercice de la chasse, les Fédérations y occupant une place prépondérante. Elles constituent le véritable « *lobby* » des chasseurs.

D- Protection particulière à certaines espèces

Il existe plusieurs listes énumérant des espèces protégées qu'il est interdit de chasser (castor, genette, loutre, ours brun), ou que l'on peut chasser mais de façon limitée (fouine, belette, putois). Pour d'autres, la mise en vente, l'achat ou le colportage sont, durant certaines périodes, interdits. Ces dernières dispositions sont particulièrement rigoureuses à l'égard du gibier de montagne. Des règles spécifiques s'appliquent à la chasse aux nuisibles et à celle des migrateurs. Dans l'un et l'autre cas on est passé d'une chasse librement autorisée à un contrôle sévère dû à la menace de disparition des espèces.

• La chasse aux nuisibles

La catégorie des « nuisibles » et animaux dits « malfaisants » tend à disparaître. Leur utilité dans l'équilibre des espèces a été démontrée (cf. les rapaces sont désormais protégés et des régimes spécifiques d'indemnisation sont prévus).

La chasse aux nuisibles continue cependant à être réglementée : cf. les préfets dressent une liste des nuisibles qui autorise les propriétaires ou fermiers à la

destruction mais en n'utilisant que certains moyens (cf. pièges agréés) afin d'éviter les souffrances aux animaux.

Certains animaux sont à la fois gibier et nuisibles (lapins, pigeons, sangliers) en fonction de leur prolifération lorsqu'elle est excessive. Quant aux « bêtes fauves », terme archaïque (loups, renards, loutres, rats musqués) leur destruction ou « droit d'affût » s'analyse comme un droit de légitime défense. Fort heureusement certaines de « ces bêtes fauves » sont protégées au titre du plan de chasse du grand gibier (tels les cervidés et les sangliers).

L'objectif de *protection d'espèces devenues rares* l'emporte donc désormais sur celui de lutte contre les nuisibles d'autant qu'a été mis en place un système de réparation quasi automatique des *dégâts causés aux cultures par le grand gibier*, l'indemnisation pouvant aller jusqu'à 95 %. L'Office national de la Chasse gère le Fonds d'indemnisation.

La chasse aux nuisibles se fonde moins de nos jours sur la protection des cultures que sur les risques de propagation de virus et épidémies non seulement par le grand gibier (cf. destruction de plus de 2 millions de renards suspects de transmettre la rage depuis 1968 en France) mais par les animaux domestiques (cf. mesures prises contre la divagation des chiens et chats errants, conduits à la fourrière et rapidement abattus, si leur propriétaire ne présente pas un certificat de vaccination antirabique).

• **La chasse des espèces migratrices**

Nombreux sont, depuis quelques années, les textes tendant à réglementer la chasse dite migratoire (permis, redevance spéciale), celle sur le domaine public maritime (contrôle par des associations de chasse) et les textes énumérant les espèces d'oiseaux dont la capture ou la commercialisation est interdite. Nombreux sont les dérogations, les abus non sanctionnés.

D'une part, l'*art. 366 du Code rural* permet au propriétaire, détenteur d'un permis, de chasser ou faire chasser sur ses terres si elles sont closes, autorisation limitée, il est vrai, au gibier à poil. D'autre part, en ce qui concerne les oiseaux migrateurs,

les fortes pressions associatives des chasseurs se réclamant de pratique ancestrales s'emploient à tourner la loi.

Ainsi la chasse aux grives, merles, palombes, tourterelles, alouettes avec des « pantés » ou du haut de « pylônes » est-elle justifiée comme traditionnelle et pratiquée en dépit des protestations, sur le terrain, des protecteurs de l'environnement.

Ces derniers s'appuient désormais sur la *Directive du Conseil de la CEE, en date du 2 avril 1979*, qui considère les espèces migratrices comme un patrimoine commun à sauvegarder et prévoit des mesures d'interdiction ou de limitation selon les espèces.

Le respect de cette directive est loin d'être assuré en France. Sous la pression des chasseurs, des arrêtés préfectoraux autorisent de manière anticipée l'ouverture de ces chasses. Lorsque interviennent les annulations contentieuses — le juge se montrant ferme — il est évidemment trop tard.

3. Le droit de la pêche

Moins revendicatifs que les chasseurs, les pêcheurs *en eaux fluviales* se sont concilié l'estime des défenseurs de l'environnement car ils furent les principaux protagonistes du combat mené contre la pollution des eaux.

Les risques de pollution se sont néanmoins multipliés : réchauffement des eaux par les centrales nucléaires, modification des débits par les micro-centrales hydroélectriques, *overfishing* et concurrence souvent déloyale entre les États pour la pêche en mer.

Les règles et interdits se sont eux-mêmes renforcés mais leur respect, faute d'un contrôle suffisant, est mal assuré.

A- La pêche en eau douce

La législation sur la pêche est ancienne (cf. loi de 1829), fondée sur l'idée d'une gestion collective par des associations qui virent le jour dès la fin du XIX^e siècle. Les art. L 230-1 et suiv. du Code rural traitent de la police de la pêche, des

titulaires du droit de pêcher et de l'exercice de ce droit. La loi du 29 juin 1984 sur la pêche en eau douce a modifié bon nombre de ces dispositions et s'est, en outre, fortement intéressée à la protection et à la gestion des ressources piscicoles.

• ***L'exercice du droit de pêche***

Les usages de l'eau varient en fonction de la nature juridique des cours d'eaux envisagés. Le droit de pêche, dans les *cours d'eaux domaniaux*, appartient à l'État. Toute personne membre d'une association agréée et ayant acquitté la taxe piscicole a le droit d'y pêcher. C'est la pêche dite « banale », droit accordé à tous qui fut proclamé à la Révolution, confirmant une tolérance d'Ancien Régime. Les pêcheurs bénéficient en outre d'une servitude de passage d'une largeur de 3,25 m sur les propriétés riveraines et du droit d'utiliser le chemin de halage le long des canaux de navigation.

Par contre, le lit des *cours d'eaux non domaniaux* appartient aux propriétaires des deux rives, chacun en ayant la moitié et possédant le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau. Les pêcheurs devront obtenir l'autorisation du propriétaire riverain, lequel reste libre de la refuser. Le droit de passage est en général inclus dans cet accord.

• ***La protection du patrimoine piscicole***

Elle est proclamée d'intérêt général ainsi que la préservation des milieux aquatiques.

La protection du patrimoine sera l'objet de mesures d'interdiction ou de limitation de la pêche pendant certaines périodes et en fonction de la taille des poissons et des engins utilisés. Ces dispositions sont prises par décret en Conseil d'État. Ainsi la pêche au saumon fait-elle l'objet d'une protection particulière comme celle de l'esturgeon. Par ailleurs, le repeuplement est lui-même contrôlé : les espèces « *susceptibles de provoquer des déséquilibres biologiques* » sont interdites, d'autres doivent être autorisées.

Le souci de préservation des milieux aquatiques est à l'origine des dispositions les plus novatrices de la loi de 1984. Outre l'autorisation spéciale exigée avant tout

aménagement d'ouvrage et exécution de travaux dans le lit d'un cours d'eau, outre l'obligation d'installer des dispositifs destinés à faciliter la libre circulation des poissons migrateurs (cf. échelles à saumons), le législateur a imposé l'obtention d'une autorisation préalable à toute vidange des plans d'eau retenues hydro-électriques (en dépit des protestations d'EDF) et l'obligation pour les propriétaires de cours d'eau d'en entretenir le lit et les berges, faute de quoi l'administration pourrait faire réaliser d'office les travaux nécessaires aux frais du propriétaire.

Des *réserves* peuvent être instituées dans certains cours d'eau et dans des lacs et étangs où la pêche sera interdite pour une durée déterminée. Des résultats intéressants peuvent être attendus des *schémas départementaux de vocation piscicole* qui, établis par les associations et fédérations de pêcheurs, en collaboration avec les autorités administratives, prévoient des *plans de gestion* pour la protection et la mise en valeur du patrimoine piscicole.

B- La pêche maritime

L'*overfishing*, c'est-à-dire la surexploitation des ressources halieutiques, s'est trouvé renforcé par le progrès technique : bateaux devenus de véritables usines flottantes, détection des poissons par radar. Certaines espèces sont menacées de disparition et le capital halieutique gravement endommagé.

Les accords internationaux, que les États sont parvenus difficilement à conclure, se heurtent à deux obstacles majeurs : la difficulté d'exercer un contrôle de l'application des conventions en haute mer, la crispation nationaliste des États riverains s'agissant du régime de la mer territoriale et de la zone économique. Le texte fondamental demeure la *3^e convention de Genève de 1958* sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la mer. La *Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay, le 10 décembre 1982*, dont l'ambition est de fixer un « nouvel ordre maritime mondial » doit aussi être prise en considération.

• Haute mer

La liberté de navigation et la liberté de la pêche demeurent le principe.

La vieille idée reçue de Grotius, selon laquelle les richesses de la mer seraient inépuisables, est depuis longtemps abandonnée et une police de la pêche en haute mer a été organisée, tendant d'une part à la protection des pêcheurs et de leurs engins, d'autre part, et surtout, à la protection des richesses biologiques, exercée non plus en faveur des pêcheurs mais contre leur « zèle ». Les dispositions contre la pollution des mers complètent ce dispositif.

Des conventions internationales protègent les espèces contre des prises abusives (cf. Convention sur les *phoques à fourrure* dont la pêche est interdite mais non la chasse sur terre avec les abus que l'on sait ; cf. Convention limitant la capture des *baleines*, pour l'application desquelles une Commission internationale a été mise en place qui ne peut faire que des propositions). Par ailleurs, de nombreux accords internationaux ont été conclus, sous l'égide souvent de la FAO, afin d'assurer, dans certaines zones, une gestion rationnelle des stocks par la collaboration des États côtiers. Ainsi la *Convention pour l'Atlantique-Nord-Est* signée en 1946, celle pour *l'Atlantique-Nord* signée en 1949, celles sur *l'Antarctique* : traité de Washington (1959), complété par le Protocole de Madrid (1991).

Mais un évident divorce existe entre ces règles et leur application, faute d'un contrôle efficace, lequel est mal accepté par les pêcheurs habitués à un régime de liberté et mollement assuré par les États parties aux Conventions, dont le réflexe est de soutenir la cause de leurs ressortissants. Quant à l'aménagement d'un contrôle international, seul système effectif envisageable, il paraît utopique tant immense serait sa tâche, sauf à fonder quelques espoirs sur le progrès dans les techniques de détection des infractions.

• ***Mer territoriale et zone économique***

Il est admis depuis longtemps que l'État riverain dispose dans ses eaux territoriales d'un droit de pêche exclusif. D'une pratique nationale et internationale assez confuse s'est dégagé le concept d'une *zone économique exclusive* de 200 milles, dont la nature juridique manque de clarté et qui pose des problèmes de délimitation. L'exploitation des ressources de la zone relève des « droits souverains » de l'État côtier, lequel régleme la pêche et fixe le volume des

prises autorisées. Le réflexe d'égoïsme national l'a emporté sur la notion de « mer patrimoniale » avec une gestion collective par les États d'une même région. Le contrôle exclusivement national n'est pas toujours suffisant pour la conservation des espèces et bien des problèmes ont surgi : compensations à apporter aux États enclavés ou défavorisés, conciliation des droits de l'État côtier et de la liberté de navigation.

Par suite de conflits entre États de l'Union européenne sur les zones de pêche (cf. conflit violent entre la France et l'Espagne), un décret du 27 juillet 1994 fixe les conditions générales de la pêche maritime dans les eaux communautaires conformément au règlement CEE du 12 octobre 1993 relatif au régime de contrôle pour la politique commune de la pêche.

4. Le droit des espèces génétiquement modifiées

Sous l'impulsion du droit communautaire, la *loi du 15 juillet 1992* sur les organismes génétiquement modifiés crée un dispositif d'agrément et d'autorisation préalables à leurs utilisation, expérimentation et mise sur le marché. Cette loi tente de répondre aux craintes "contradictoires" des professionnels du génie génétique et des associations de protection de l'environnement. Mais il est malaisé d'encadrer juridiquement le risque histotechnologique

A- L'utilisation

La mise en œuvre, dans certaines catégories d'installations classées, de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication, peut, pour l'application des directives communautaires relatives à la protection de l'environnement, être subordonnée à un agrément.

Cet **agrément** est délivré par le Ministre de la recherche avec l'accord du Ministre de l'environnement après avis de la *Commission du génie génétique* composée de personnalités qualifiées mais dont les associations sont absentes.

L'exploitation en infraction avec la loi ou l'agrément est passible de sanctions pénales qui peuvent faire l'objet d'une publicité. Enfin, l'exploitant est tenu de

mettre à la disposition du public un dossier d'information. Mais celui-ci est indépendant de l'agrément, le public n'aura donc pas accès aux prescriptions techniques imposées par l'administration. Le dossier d'information est relativement succinct et ne saurait être assimilé à une étude d'impact.

B- L'expérimentation et la mise sur le marché

— La loi de 1992 impose une **autorisation préalable pour toute expérimentation**. Elle n'est accordée que pour une opération déterminée et peut être assortie de prescriptions. Les autorisations délivrées par d'autres États de l'Union européenne sont valables en France ; toutefois, en cas de risque, les autorités françaises peuvent les remettre en cause. En effet, chaque État peut édicter des mesures de protection renforcées, à condition de ne pas entraver la libre circulation des produits industriels et commerciaux.

— La mise sur le marché de produits consistant en des organismes génétiquement modifiés ou en contenant est également soumise à autorisation préalable qui peut faire l'objet d'une consultation des autres États de la Communauté.

Le contrôle administratif et judiciaire du respect de l'autorisation est a priori rigoureux.

Une **Commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire**, composée de personnalités qualifiées, d'associations de l'environnement agréées et de professionnels concernés, a pour mission d'évaluer les risques et de présenter un rapport annuel.

La loi affirme le droit de « toute personne » à être informée sur les conséquences des disséminations volontaires pour la santé publique et l'environnement sauf s'agissant de données confidentielles.

L'ensemble de ces procédures accorde donc une place prépondérante aux scientifiques et aux professionnels du génie génétique.

II - LA MISE EN VALEUR DES ESPACES NATURELS CONVOITÉS

La forêt, la montagne et le littoral ont en commun de couvrir de vastes territoires encore sauvages et fragiles et attirant maintes convoitises et exigeant qu'un juste **équilibre** entre une gestion et une protection rigoureuse soit trouvé pour permettre leur mise en valeur harmonieuse.

1. La forêt et les espaces boisés

La forêt et les espaces boisés sont essentiels à l'équilibre écologique et à la préservation des écosystèmes.

Ils participent en outre à la mise en valeur des paysages naturels et urbains. Bien que ne recevant pas une définition juridique précise, ils relèvent de régimes différents : respectivement le *code forestier* et le *code de l'urbanisme*.

A- Les forêts soumises au code forestier

Elles recouvrent environ 25 % du territoire national.

• *Les forêts contrôlées par l'Office national des forêts*

Il s'agit principalement des **forêts domaniales de l'État** (1,7 millions d'hectares, soit 10 % de l'ensemble), des forêts des établissements publics et **des collectivités locales** (2,5 millions d'hectares, soit 17 % de l'ensemble) dont 90 % appartiennent aux communes. Ces forêts font partie du *domaine privé* des personnes publiques. Une partie éminente de la doctrine, dont Léon Duguit dans son « Traité de droit constitutionnel », avait plaidé en faveur de la domanialité publique en raison de la forte connotation de service public des activités liées à la gestion de la forêt. La jurisprudence a néanmoins tranché en faveur de la domanialité privée (CE 28 novembre 1985 « *ONF c/Abamonte* »). Cette domanialité privée obéit toutefois à des règles particulières : si le domaine privé est d'ordinaire aliénable sans procédure spécifique, l'aliénation des forêts de l'État — mais non celle des forêts des collectivités locales moins protégées — requiert **l'autorisation du législateur** afin de préserver les forêts domaniales des convoitises des constructeurs surtout à la périphérie des villes ou sur le littoral (CE 9 novembre 1979 « *Association pour*

la sauvegarde de l'environnement en Vendée »). Depuis 1991, des ventes à l'amiable peuvent aussi être autorisées.

La gestion des forêts et terrains à boiser a été confiée à l'*Office national des Forêts (ONF)*, établissement public industriel et commercial, créé en 1964, qui a pour mission la gestion et l'équipement des forêts domaniales et peut se voir attribuer, par conventions passées avec les collectivités locales et les propriétaires privés, toutes études et travaux en vue de la protection et du développement des ressources forestières.

Certaines critiques font valoir le risque pour l'ONF, organisme de droit privé, de poursuivre surtout la recherche du profit, ce que la loi de 1991 encourage en lui donnant la possibilité de vendre des bois façonnés et d'acquérir des parts ou des actions dans des entreprises. Ces craintes paraissent peu fondées car le personnel (13 000 personnes environ ayant un statut de fonctionnaires) de l'Office accomplit avec compétence sa mission de protection des ressources forestières qu'une exploitation rationnelle et pourquoi pas rentable ne saurait qu'encourager.

• *Les forêts privées*

Elles couvrent environ 10 millions d'hectares et, dispersées entre plus de 1 600 000 propriétaires, sont très morcelées. La responsabilité des propriétaires pour la sauvegarde de l'équilibre écologique et biologique du pays a été érigée en principe (art. L. 211-1 C. forestier). Divers mécanismes de planification, gestion rationnelle et regroupement ont été mis au point, la plupart facultatifs.

Ainsi les **plans simples de gestion** ne sont obligatoires que pour les forêts privées d'une superficie supérieure à 25 hectares. Présentés par le propriétaire, ils font l'objet d'un agrément de l'administration pour une durée comprise entre dix et trente années. Cet agrément permet la libre exploitation et la réalisation des coupes dans le respect des dispositions du plan. La formule des *groupements forestiers*, sociétés civiles ayant pour but une gestion en commun des massifs forestiers, a reçu un accueil favorable des propriétaires, qui peuvent en outre

passer des contrats avec l'ONF pour le charger de diverses tâches, moyennant paiement d'une redevance annuelle.

La mesure la plus intégrale est celle du classement « *forêt de protection* », pour les forêts dont la conservation est indispensable au maintien des terres sur les montagnes, à la défense contre les avalanches et les érosions et au bien-être des populations à la périphérie des villes. Une procédure lourde, incluant une enquête publique et la consultation des collectivités locales intéressées, peut aboutir à une décision de classement par décret en Conseil d'État. Les forêts sont alors très fortement protégées et tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation des boisements sont interdits.

• **Les défrichements**

Dans le silence du code forestier, la notion de défrichement a été dégagée par le Conseil d'État. Constituent des défrichements « *les opérations qui ont pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière, sans qu'il y ait lieu de prendre en considération les fins aux vues desquelles ces opérations sont entreprises ou les motifs de celui qui en prend l'initiative* ».

a) Défrichement des forêts domaniales des personnes publiques ou assimilées

Le défrichement doit être autorisé par décision expresse du Ministre de l'agriculture, qui est ainsi pour les forêts de l'État juge et partie, ce qui n'est pas satisfaisant lorsqu'il y a défrichement suivi d'une simple affectation d'une administration à l'autre sans aliénation, par exemple pour permettre le passage de lignes électriques, canalisations et autoroutes. Le Ministre dispose d'un **pouvoir discrétionnaire** pour accorder ou refuser l'autorisation, aucun délai ne lui est imparti. On remarquera que ni une étude d'impact ni une enquête publique ne sont exigées.

La procédure applicable aux défrichement des forêts privées est plus contraignante.

b) Défrichement des forêts privées

Trois régimes doivent être distingués :

- Les défrichements sont **interdits** dans les *forêts de protection* et les *espaces boisés classés* en vertu du code de l'urbanisme.
- Les défrichements sont **libres** et ne sont soumis à aucune formalité dans les *jeunes bois* (moins de 20 ans), les *parcs et jardins clos* (de moins de 10 ha), les *bois de moins de 4 ha*, les bois situés dans l'emprise d'une *opération d'aménagement foncier agricole et forestier*.
- Les défrichements autres que les précédents sont **assujettis à une autorisation préalable** du Ministre de l'Agriculture. La demande doit être accompagnée d'une **étude d'impact**. Une **enquête publique** est requise pour les défrichements atteignant certains seuils. Les motifs susceptibles de fonder un refus sont limitativement énumérés par la loi (art. L 311-3 Code forestier). L'autorisation peut être octroyée sous condition et ne vaut que pour une durée de 10 ans. Des **sanctions pénales** sont encourues en cas d'infraction au régime d'autorisation : amendes assorties le cas échéant de la remise des lieux en l'état avec possibilité d'exécution d'office par l'administration aux frais du contrevenant.

• **La lutte contre les incendies de forêts et le débroussaillage**

Lutter contre les *incendies de forêts* qui détruisent chaque année en moyenne en France près de 35 000 ha, entraînant de surcroît le bouleversement des équilibres biologiques, est devenu une priorité politique. Les mesures prévues à cet effet sont diverses et les résultats insuffisants.

Les propriétaires peuvent se voir contraints de débroussailler leurs terrains jusqu'à une distance maximale de 50 m de leur habitation. Les feux et incinérations sont interdits durant certaines périodes de l'année et surtout, dans les régions les plus menacées, des mesures plus énergiques interviennent. Les bois et forêts peuvent faire l'objet d'un classement par arrêté préfectoral qui contraindra les propriétaires à former une *association syndicale* chargée de l'exécution en commun de travaux de lutte contre les incendies. Couronné de succès dans les Landes, à cause de la volonté de gestion efficace d'une forêt à la rentabilité incontestable, ce système

s'est heurté à de fortes oppositions dans les massifs de Provence-Côte d'Azur et de Corse pour lesquels a été prévue une procédure plus souple de « *périmètres de protection et de reconstitution forestière* ». Après que des travaux d'aménagement auront été déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État, diverses mesures de protection pourront être rendues obligatoires. Des plans de zones sensibles aux incendies sont intégrés dans les PPR (cf. supra), créant de nouvelles servitudes qui s'imposent aux POS.

B- Les espaces boisés classés soumis au Code de l'urbanisme

Aux termes des articles L 130-1 et suivants du code de l'urbanisme, les POS, et documents en tenant lieu peuvent classer comme « **espaces boisés** » les « *bois, forêts ou parcs à conserver, à protéger ou à créer* » pour les préserver contre le développement de l'urbanisation. Ce même classement doit intervenir pour les parcs et ensembles boisés les plus significatifs des communes littorales. Le Président du Conseil Général peut prendre une mesure similaire dans les espaces naturels sensibles du département (cf. infra).

Le classement a pour effet de soumettre à **autorisation préalable** toute coupe et **abattage** d'arbres, d'interdire les défrichements et tout changement d'affectation ou tout mode d'utilisation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements, (passage de lignes électriques, stationnement de caravanes par exemples).

2. La montagne

La montagne qui couvre un cinquième environ du territoire national (5 222 communes et 7 % seulement de la population) joue un rôle écologique irremplaçable : réservoir hydrologique, agriculture et sylviculture spécifiques, réserves biogénétiques. Cet espace privilégié doit lutter contre les agressions nombreuses, soit naturelles (érosion des sols, glissements de terrain, avalanches), soit fomentées par les aménageurs en mal de projets (grands travaux industriels et touristiques). Dans le cadre des stratégies communes préconisées au niveau européen (cf. charte écologique des régions de montagne et recommandations du

Conseil de l'Europe), la France a complété les réglementations déjà existantes par un texte plus général, la *loi du 9 janvier 1985*, où les principes de protection de l'environnement occupent une place de choix.

Les mesures protectrices ont des finalités différentes, le lien entre elles étant resté longtemps trop ténu. La conservation des forêts et la lutte contre l'érosion sont à l'origine de plusieurs dispositions du Code forestier, qu'il s'agisse de travaux de *restauration* et de *reboisement* pouvant être rendus obligatoires après déclaration d'utilité publique, d'une décision de *mise en défens*, pouvant entraîner l'interdiction d'utiliser les terrains de montagne aux fins de culture ou de pâturage, pour une durée de dix ans maximum ou de *classement forêt de protection*, mesure la plus radicale.

Des dispositions relatives non seulement à la protection mais aussi à l'aménagement furent rendues nécessaires par l'assaut des promoteurs de stations de sports d'hiver appelant, outre la construction de logements, celle de routes, pistes et remontées mécaniques encore plus agressives. Les textes se succédèrent d'importance inégale : élaboration à l'initiative du CIAT de *schémas de massif* dès 1974, et surtout *Directive d'aménagement national*, approuvée par le décret du 22 novembre 1977, dont la force juridique posa moins de problèmes que celle sur le littoral, et qui fut rendue directement opposable aux autorisations de construire et par la suite aux documents d'urbanisme.

Cette directive annonçait la **loi du 9 janvier 1985** relative au développement et à la protection de la montagne.

Il s'agit d'une **loi d'aménagement et d'urbanisme** qui s'impose aux documents d'urbanisme locaux (Directives territoriales d'aménagement, schémas directeurs, POS et documents en tenant lieu) et dont certaines dispositions sont directement opposables aux autorisations individuelles d'occuper ou d'utiliser le sol.

Cette loi a vocation à traiter de l'ensemble des problèmes touchant la montagne. Elle met l'accent sur la **singularité** et l'**identité** des régions montagneuses, entités géographiques, économiques et sociales requérant une politique spécifique d'aménagement.

A- Structures d'intervention

Dans les **Huit massifs** distingués en application de loi (Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Jura, Vosges, Pyrénées, Réunion), le développement des activités agricoles, pastorales, forestières et artisanales est encouragé pour éviter l'exode dans les vallées et les villes.

— La maîtrise de ce développement et de l'activité touristique est confiée principalement aux communes.

— Cette volonté décentralisatrice inspire la mise en place d'institutions nouvelles. Le **Conseil national de la montagne**, présidé par le Premier Ministre, n'intervient qu'à titre consultatif et dans un but de coordination des 8 massifs.

Le choix des actions à mener est fait au niveau local par les **Comités de massifs** où les représentants des collectivités locales, des chambres consulaires et des organisations socio-professionnelles ont une place prépondérante et qui sont de surcroît consultés au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

— Les priorités d'intervention et d'attribution d'aides financières notamment au titre du « **fonds d'aménagement et de développement du territoire** » sont discutées au niveau régional.

B- Mesures de protection et de mise en valeur

— L'urbanisation ne peut être réalisée qu'en *continuité* avec les bourgs existants ou en *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement*, notions faisant l'objet d'une interprétation restrictive de la part de la jurisprudence (CE 14 décembre 1992 *Commune de Saint-Gervais-les-Bains*).

— Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1 000 ha sont **inconstructibles** sur une distance de 300 mètres à partir de la rive ; n'y sont autorisées que les opérations d'urbanisation intégrées à l'environnement dont la surface nette n'excède pas 30 000 m².

— La création de nouvelles *routes panoramiques* est interdite.

— Cependant, pour ne pas paralyser l'aménagement de nouvelles stations touristiques un système a été mis au point, celui des **Unités touristiques nouvelles** consistant en une opération de développement touristique soit dans un site encore vierge de tout équipement, soit en discontinuité avec les aménagements existants, soit entraînant une augmentation de la capacité d'hébergement touristique supérieure à 8 000 m² ou une extension significative des remontées mécaniques. Elles ne peuvent être créées que dans les communes couvertes par un document d'urbanisme et sous réserve de l'obtention d'une **autorisation préalable** délivrée par le préfet, après avis des comités de massif ; les autorisations sont soumises au **contrôle normal** du juge administratif (CE 15 mai 1992 *Commune de Cruseilles*).

— Les remontées mécaniques sont également soumises à autorisation préalable.

3. Le littoral

Autrefois livré aux pêcheurs ou aux fervents d'une nature sauvage, le littoral est devenu l'objet de maintes convoitises : tourisme et plaisance, activités portuaires, pêche, aquaculture..., intérêts souvent conflictuels, menaces pour l'équilibre d'une zone de la plus haute importance scientifique et écologique.

Le littoral français, long de 5 500 km, est urbanisé sur près de la moitié de sa longueur, accueillant sur 3 % du territoire près de 10 % de la population. La densité y est en permanence égale à trois fois la moyenne nationale et l'été neuf fois.

Les actions menées s'apparentèrent longtemps à des compromis de circonstance, accusant les disparités locales et intervenant tardivement après que d'irréversibles dommages eussent été causés, mesures délicates à prendre car le statut juridique du rivage et sa propriété posent des problèmes complexes. Comme pour la montagne, une approche plus globale des données et des enjeux était souhaitée où de nouvelles responsabilités seraient confiées aux pouvoirs locaux. Ce fut l'objet de la *loi du 3 janvier 1986*, dite loi littoral.

A- La propriété du rivage

La frange terrestre en bordure du littoral relève soit de propriétés privées, soit du domaine public ou privé des communes, soit du domaine privé de l'État.

S'agissant du littoral *stricto sensu*, la loi du 28 novembre 1963, relative au *domaine public* maritime, a opéré une extension le long du rivage de ce domaine dont l'État est propriétaire. Sont incorporés au domaine public : le sol et le sous-sol de la mer territoriale (12 milles), ainsi que les lais et relais futurs, résultant du dépôt d'alluvions ou de terrains dont la mer s'est retirée. La limite de ce domaine est, côté terre, le point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre habituellement (CE 12 octobre 1975, « *Kreitman* »).

Propriétaire de cet espace protégé par les règles de la domanialité publique, l'État est investi de responsabilités particulières et de moyens pour le planifier et l'aménager.

B- La planification et l'aménagement

Les premières interventions prirent la forme de *missions interministérielles d'aménagement*, placées auprès du Premier Ministre et disposant de larges pouvoirs d'incitation, coordination, contrôle de l'exécution des travaux, exercés en bonne harmonie avec les collectivités locales, ce qui est la condition même de leur réussite. La première créée (décret du 18 juin 1963) fut la mission pour l'aménagement du *Languedoc-Roussillon*. Elle mena à bien d'importantes opérations (La Grande-Motte, Agde, Port-Vaccarès...) et, destin naturel d'une mission, fut supprimée en 1982 pour être remplacée par un syndicat mixte d'aménagement. Les autres missions d'aménagement rencontrèrent davantage de difficultés et déboires : mission d'aménagement de la *côte Aquitaine*, de la *Corse* et de la région *Fos-étang de Berre*.

• Les schémas de mise en valeur de la mer

Prévus par la loi du 7 janvier 1983, des *schémas de mise en valeur de la mer* fixent « les orientations fondamentales » de la protection et de l'aménagement des

espaces côtiers. Leurs prévisions sont le résultat d'une analyse globale des problèmes côté terre et côté mer.

Leur élaboration qui est facultative reste de la compétence de l'État. Ils ont valeur de Directives Territoriales d'aménagement et s'imposent aux schémas directeurs et aux POS. Des schémas régionaux peuvent les compléter.

Assumant depuis 1983 la responsabilité de l'élaboration de leur POS, les *communes littorales* ont désormais les moyens — lorsque l'irréparable n'a pas été commis — de s'opposer à une urbanisation désordonnée. La résistance aux tentations devrait être garantie par l'obligation de respecter des normes supérieures spécifiques plus contraignantes que le régime de droit commun. L'élaboration de ces normes fut laborieuse.

En effet, alors que les murs de béton s'implantaient solidement à quelques mètres du rivage, le gouvernement, pour définir une politique de protection, n'osa pas aller au-delà de simples recommandations, inscrites dans des instructions ne s'imposant qu'aux services de l'État, et insusceptibles d'être invoquées par les tiers à l'appui d'une requête contre un POS ou une autorisation de construire. De nombreux espoirs étaient fondés sur le décret du 25 août 1979, portant *directive d'aménagement du littoral*, mais qui n'était pas intégralement opposable aux tiers. Les POS, en particulier, n'y étaient pas soumis (CE, 24 juillet 1981, « *Ass. pour la sauvegarde du pays de Rhuis* »).

La loi de transfert des compétences du 7 janvier 1983, consacra enfin leur opposabilité aux POS et aux SD, en attendant le vote, de la loi littorale en 1986.

• **Les concessions d'endigage**

Le régime des *concessions d'endigage* fit son apparition dans une loi de 1817. Sa logique était la suivante : pour « récompenser » un particulier ou une collectivité publique finançant des travaux d'aménagement et de récupération de terrains soit immergés, soit menacés d'envasement ou d'ensablement, mission de service public accomplie sur des secteurs alors peu convoités, une concession d'occupation du domaine public maritime leur était accordée avec, gratification supplémentaire,

l'octroi à la fin des travaux de la *propriété* des terrains reconquis. C'est cette vénérable législation qui permit, à partir des années 1950, la réalisation des « *marinas* » et résidences « *les pieds dans l'eau* » et des anneaux d'amarrage vendus au prix fort. La loi du 28 novembre 1963, mal rédigée, conforta ces abus, que la *Cour des Comptes* dénonça à plusieurs reprises (cf. Rapports de 1969 et 1973). La réaction des pouvoirs publics, tardive, fut ici encore empreinte de timidité puisque l'interdiction de « *privatisation* » des parcelles du domaine public n'est contenue que dans une circulaire interministérielle du 3 janvier 1973, qui affirme pourtant très nettement que, s'agissant d'un « *patrimoine naturel* » à l'usage de tous, ce domaine doit rester propriété de l'État, mais qui fut considérée comme une simple instruction dont les dispositions ne s'imposent qu'aux services administratifs et non aux tiers.

Plus radicale fut la position de la jurisprudence précisant que les concessions d'endiguage doivent être compatibles avec le POS de la commune et n'hésitant pas à annuler celles qui ne respectaient pas cette relation (CE, 30 mars 1973, « *Schwetsoff* », à propos de la marina de Bormes-les-Mimosas). Bénéficiaires parfois de concessions d'endiguage, les communes elles-mêmes ne se montrèrent pas toujours exemplaires, utilisant de surcroît une autre procédure, celle de l'autorisation temporaire, pratique condamnée par le Conseil d'État lorsqu'elle a pour but l'implantation d'un ouvrage permanent (CE, 12 mai 1976, « *Époux Leduc* »).

Le décret du 29 juin 1979 interdit le transfert de propriété lorsque les concessions d'endiguage sont affectées à un service public, à l'usage du public ou à une opération d'intérêt général. Les terrains concédés ne devraient donc que très exceptionnellement être soustraits au domaine public maritime.

• ***La servitude de passage public le long du littoral***

Le principe selon lequel le domaine public est affecté à l'usage de tous fut tenu en échec par le développement de constructions en bordure immédiate du rivage, protégées des promeneurs par de solides clôtures. Des réclamations de plus en plus vigoureuses incitèrent les pouvoirs publics à intervenir pour instituer une

servitude au profit du public le long du littoral inspirée de l'usage dit du « sentier du douanier » mais qui n'avait en fait d'autre valeur que celle d'une simple tolérance au profit de ce dernier dans l'exercice de ses fonctions.

La loi sur l'urbanisme du 31 décembre 1976 établit une *servitude longitudinale* grevant les propriétés privées riveraines du domaine public maritime d'une obligation de réserver à l'usage des piétons une *bande de terrain de 3 m de largeur* (art. L. 160-6 CU). Cette disposition souffre quelques assouplissements dans son application : d'une part, la servitude peut être modifiée dans son tracé ou suspendue par décision motivée du préfet, d'autre part, elle ne grève pas en principe les terrains situés à moins de 15 m des bâtiments d'habitation.

Une seconde servitude, dite *transversale*, permet le passage en vue de l'accès à la mer sur une propriété privée lorsqu'il n'existe pas de voie publique d'accès à moins de 500 mètres.

C- La conservation

— L'État peut, après enquête publique, décider de **réserver** des terrains contigus au domaine public maritime sur une profondeur de 20 à 50 mètres durant 5 ans renouvelables. Cette faculté est en pratique peu utilisée.

— Une conservation plus intégrale et définitive a été confiée au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, créé par la loi du 10 juillet 1975 et dont les pouvoirs ont été renforcés. Il a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux concernés, une politique foncière, par voie d'expropriation ou de préemption de terrains ou immeubles, visant à la sauvegarde de l'espace littoral, au respect des sites naturels et de l'équilibre écologique dans les cantons côtiers, dans les communes riveraines des mers, océans, étangs salés, plans d'eau supérieurs à 1 000 ha, estuaires et deltas et dans toute commune participant directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

La gestion de ces territoires incombe aux collectivités locales, établissements publics ou associations agréées qui passent à cet effet des **conventions** avec le Conservatoire.

Le bilan est important. Le Conservatoire a acquis au nom de l'État 40 000 ha de terrains concernant 300 sites et ce chiffre est en constante augmentation.

D- La loi du 3 janvier 1986 : protection et mise en valeur

Cette loi-cadre a les caractères et les effets d'une *loi d'aménagement et d'urbanisme*, au même titre que la loi Montagne.

Son champ d'application vise les mêmes communes que celles concernées par l'intervention du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

La loi institue certaines mesures protectrices :

— L'urbanisation n'est autorisée *qu'en continuité* avec les espaces déjà urbanisés ou en hameaux nouveaux.

— L'urbanisation doit être limitée dans les « *espaces proches du rivage* » qui ne sauraient accueillir des aménagements importants tels que le vaste ensemble immobilier du golf de Gassin (CE 12 février 1993 « *Commune de Gassin* ») ou une ZAC consistant en 1 500 logements et 11 000 m² de superstructures (CE 29 mars 1993 « *Commune d'Argelès-sur-mer* »).

— Les constructions sont interdites « *en dehors des espaces urbanisés sur une bande littoral de 100 m à compter de la limite haute du rivage* ». Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques *exigeant la proximité immédiate de l'eau*.

— Seuls certains *équipements légers* peuvent être installés dans des espaces fragiles : forêts et zones boisées proches des rivages, dunes, plages, falaises, marais...

— Les **fouilles maritimes** sont soumises à autorisation préalable et à obligation de déclaration des découvertes auprès de l'administration.

III - LA CONSERVATION DES ESPACES NATURELS RARES ET FRAGILES

La conservation de milieux particulièrement riches en espèces animales et végétales, de sites présentant un intérêt spécifique, de biotopes remarquables a été plus ou moins tôt ressentie comme une priorité par le législateur. Si l'excellente *loi du 2 mai 1930* a permis la protection de la plupart des sites exceptionnels, si à la suite d'initiatives diverses, des réserves naturelles ont pu être créées à temps, la constitution des *parcs naturels nationaux et régionaux* dont les pouvoirs viennent d'être renforcés, avait près d'un siècle de retard sur les expériences américaines. Quant à la préservation d'un milieu aussi fragile que les *zones humides*, elle n'a pas fait l'objet d'un système de protection spécifique et n'a donné lieu récemment qu'à un « plan d'action » du Ministère de l'environnement.

1. Les sites et monuments naturels

A- La loi du 2 mai 1930

Faisant suite à la loi du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques, la loi du 2 mai 1930 applique aux sites et monuments naturels des procédures de protection proches dans leur dénomination et leurs effets.

La protection peut concerner les monuments naturels et sites dont « *la conservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* ».

C'est dire si son champ d'application est conçu de manière large. Le Conseil d'État exerce certes un **contrôle normal** sur la légalité des mesures de protection (CE 16 octobre 1992 « *Gautier* ») mais les cas de censure sont exceptionnels. Il est ainsi admis que la proximité de centres urbains et touristiques, le caractère traditionnel mais non remarquable d'un ensemble paysager peuvent justifier la protection. Par ailleurs, si le monument naturel s'entend d'un élément ou d'un groupe d'éléments de faible superficie, le site peut couvrir des territoires très

étendus (CE 2 mai 1975 « *Mme Ebri* » pour le massif de la Clape de 8 000 hectares).

Deux mesures principales de protection sont prévues par la loi.

• **Sites classés**

a) **Procédure**

— L'initiative du classement appartient principalement à la **Commission départementale des sites, perspectives et paysages** présidée par le préfet et composée de représentants de l'État et des collectivités locales des personnalités qualifiées comprenant des représentants du milieu associatif (*loi « Paysages » du 8 janvier 1993*). L'initiative peut également provenir soit de l'administration éventuellement sollicitée par un particulier, une association ou une collectivité publique, soit de la **Commission supérieure des sites** présidée par le Ministre qui transmet le dossier à la Commission départementale.

— Dans l'attente de la décision de classement, la *mesure conservatoire* de l'« **instance de classement** » permet d'éviter des dégradations irréversibles.

Le Ministre notifie au propriétaire concerné son intention de classer et aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un an, sauf autorisation spéciale du Ministre et sous réserve de l'exploitation des fonds courants ruraux et de l'entretien normal des constructions.

— Après avis de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages (si nécessaire de la Commission Supérieure) et enquête publique si des propriétés privées sont touchées, le **classement** est prononcé par **arrêté du Ministre** de l'environnement pour les sites naturels ou du Ministre de l'Équipement pour les sites urbains ou partiellement construits, voire par décret en Conseil d'État en cas d'opposition des propriétaires concernés.

— La décision de classement ne constitue pas un acte individuel et n'a donc pas à être motivée (CE 4 juillet 1986 « *Société d'exploitation des sablières modernes* ») ni un acte réglementaire (CE 24 juillet 1980 « *Ministre de l'environnement* »), aussi l'exception d'illégalité n'est pas recevable contre le classement à l'occasion

d'un recours contre une autorisation de construire individuelle (permis de construire notamment).

— La décision de classement doit être **publiée** au journal officiel, au bureau des hypothèques et mentionnée dans l'annexe du POS. Elle *peut* être **notifiée** aux propriétaires concernés lorsque leur nombre est raisonnable, notification rendue obligatoire lorsqu'elle comporte des prescriptions particulières.

Le Conseil d'État considère que le délai de recours contentieux court à compter de la **publication au J.O.** Ces principes semblent se concilier difficilement avec ceux de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 16 décembre 1992 « *De Geouffre de la Pradelle* ») qui considère que cette seule publication, en l'absence de **notification** au propriétaire, ne permet pas à celui-ci de « *jouir d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif qui constituait une ingérence dans son droit de propriété* ».

La cour a condamné la France à 100 000 francs de dommages-intérêts pour violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui affirme le droit égal d'accès à la justice.

Elle a toutefois relevé que le nombre des propriétaires à informer était limité, ce qui suscite quelque interrogation sur la portée générale de cette jurisprudence.

b) Effets

— Dans les sites classés ou en instance de classement, **tous travaux** ayant pour objet de « *détruire ou de modifier l'état ou l'aspect des sites ou monuments naturels* » doivent faire l'objet d'une **autorisation préalable expresse du Ministre** après avis de la Commission départementale des sites voire de la Commission supérieure. Le permis de construire ne peut être délivré que sur accord exprès du Ministre.

Le camping, l'affichage et la publicité extérieure sont interdits.

Le classement d'office, malgré l'opposition des propriétaires, peut donner lieu à indemnisation au profit de ces derniers s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux causant un préjudice direct, matériel et certain.

— Le **déclassement** ne peut intervenir que par décret en Conseil d'État après avis de la Commission départementale des sites.

• **Sites inscrits**

L'inscription à l'inventaire est une mesure de protection plus légère que le classement. Il s'agit surtout d'un *mode de surveillance et d'information de l'administration*.

a) **Procédure**

L'initiative de la procédure relève ici encore principalement de la **Commission départementale** des sites.

Les *conseils municipaux* concernés sont saisis pour avis de la proposition d'inscription.

La décision finale est prise au niveau ministériel. La *nature juridique* de l'inscription est identique à celle du classement : ni acte individuel ni acte réglementaire.

— Les mesures de publicité sont en revanche mieux organisées qu'en matière de classement. La décision **doit** être **notifiée** aux propriétaires concernés et si ceux-ci sont supérieurs à 100 ou si leur identité ne peut être connue, elle est insérée dans deux journaux locaux.

Un affichage d'un mois en mairie est prévu ainsi qu'une publication au recueil des actes administratifs du département, laquelle conditionne l'opposabilité aux propriétaires. L'inscription du site est reportée en annexe du POS.

L'opposabilité aux tiers exige toutefois une publication au J.O.

b) **Effets**

— L'inscription entraîne « *l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé quatre mois à l'avance l'administration de cette intention* ». La **déclaration préalable** est

adressée au préfet qui recueille l'avis simple de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF).

— Lorsque les travaux sont soumis à permis de construire, la demande de permis tient lieu de déclaration préalable. Le permis ne peut être délivré qu'après avis simple de l'ABF.

— Le camping est, sauf dérogation, interdit.

— L'affichage et la publicité extérieure sont interdits en agglomération sauf zones de publicité restreinte ou élargie (cf. infra).

Quelle que soit la procédure retenue, classement ou inscription à l'inventaire, les destructions, mutilations ou dégradation du site ou monument sont passibles de *sanctions correctionnelles* fixées par le Code pénal. La réalisation de travaux en l'absence ou en violation des autorisations ou déclarations requises est sanctionnée par les articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme qui prévoit des amendes correctionnelles et des mesures de remise en état des lieux.

B- Les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles des départements résultent de la loi du 18 juillet 1985 relative aux principes de l'aménagement et se substituent aux anciens périmètres sensibles datant de 1959.

Le dispositif mis en place en 1985 est *décentralisé* et son champ d'application et ses effets ont été par la suite étendus.

• *Objet et création par le département*

— Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : *afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels le **département** est « compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ».*

— C'est le Conseil général qui prend l'initiative et met en œuvre les moyens nécessaires : institution de zones de préemption et de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

• ***Les zones de préemption***

Le droit de préemption répond ici à une finalité de protection de l'environnement et à non une politique d'urbanisme.

Le Conseil général, après accord soit des communes concernées lorsqu'elles sont dotées d'un POS soit du préfet en l'absence de POS, institue un droit de préemption dont le département est titulaire. Il peut déléguer ce droit au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, aux établissements publics chargés de la gestion des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles et à la commune.

Le droit de préemption s'exerce dans les conditions du droit commun avec la particularité qu'il ne peut porter que sur des *terrains non bâtis* sauf exception pour des terrains bâtis ouverts au public.

• ***Taxe départementale des espaces naturels sensibles***

Elle est instituée par le Conseil Général pour financer sa politique des espaces naturels sensibles.

Elle est perçue sur la totalité de l'espace départemental au titre de la construction, de la reconstruction et de l'agrandissement des bâtiments et des installations et travaux divers.

Elle est *affectée* par priorité aux acquisitions foncières puis aux dépenses d'entretien ou de protection des espaces ouverts au public (par exemple les chemins le long des cours d'eau).

Dès que la taxe a été instituée, le Conseil général peut édicter dans les communes dépourvues de POS, des mesures spéciales de protection des sites applicables dans les zones de préemption et consistant en des interdictions de construire, d'aménager des campings, et en la soumission des bois et forêts au régime des espaces boisés classés (cf. supra).

2. Les parcs naturels

La volonté de conservation des milieux en leur état naturel est à l'origine de la création des parcs nationaux. L'objectif des parcs naturels régionaux ajoute à cette préoccupation fondamentale un souci d'animation, d'enrichissement économique et social de l'espace rural dans le respect des équilibres naturels, la promotion de la détente, de l'éducation, des loisirs et du tourisme.

A- Les parcs nationaux

Le texte fondateur des parcs nationaux est la *loi du 22 juillet 1960*. La France n'a que bien tardivement accueilli cette formule puisque le premier parc national a été créé dès 1872 aux États-Unis (parc du Yellowstone). Les parcs français sont au nombre de huit : Vanoise, Port Cros, Pyrénées occidentales, Cévennes, Écrins, Mercantour, Guadeloupe, Guyane.

• *Objet et réglementation interne*

Le territoire d'une ou plusieurs communes peut être classé par décret en Conseil d'État, en parc national, lorsque la conservation au milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation.

Le territoire ainsi délimité peut s'étendre au domaine public maritime.

Les parcs nationaux comprennent une **zone centrale** et une **zone périphérique**.

La zone centrale constitue le parc stricto sensu, dans laquelle sont interdites ou réglementées la chasse, la pêche, les activités industrielles ou commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux, l'utilisation des eaux, la circulation du public et plus généralement toute action susceptible de nuire au développement naturel et d'altérer le caractère du parc national.

L'affichage et la publicité extérieure sont interdits.

La zone périphérique ou « *pré-parc* » est un périmètre extérieur au parc et n'est pas soumise à des contraintes particulières.

Zone-tampon, elle fait l'objet de programmes d'aménagement spécifiques.

• **Procédure de création**

La procédure est *lourde* et fortement *centralisée*. Elle se déroule comme suit : études préliminaires réalisées par les services de l'État ; avis des conseils généraux et municipaux concernés et des organismes consulaires, prise en considération du projet par le Premier Ministre ; enquête publique ; classement par décret en Conseil d'État. Si le parc touche des *propriétés privées*, les propriétaires ont droit à la compensation des droits réels auxquels il est porté atteinte. Si le préjudice atteint la moitié des avantages retirés normalement de la propriété, ils peuvent exiger son acquisition par l'administration.

Les parcs nationaux engendrent des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme locaux et qui doivent être annexées au POS.

Le *déclassement* des parcs n'a pas été prévu par la loi. Il ne pourrait toutefois se justifier que si les motifs écologiques de protection disparaissaient, hypothèse difficilement envisageable. Des modifications du tracé peuvent intervenir sous réserve du respect du parallélisme des formes (CE 20 novembre 1981 « *Association pour la protection de la Vallée de l'Ubaye* » : annulation d'une disposition du décret constitutif du parc du Mercantour qui pour favoriser la réalisation d'une station de ski permettait le déclassement par décret simple.

• **Structures de gestion**

La gestion est confiée à un établissement public national de caractère administratif. L'organe délibérant est un *Conseil d'administration* comprenant des représentants des administrations, des collectivités locales et des personnalités qualifiées, nommés pour 3, 4 ou 5 ans selon les parcs, par le Ministre de l'environnement ; un président et des vice-présidents sont élus en son sein.

Une *commission permanente* du Conseil assure la gestion quotidienne.

L'organe exécutif est le *directeur*, nommé par le Ministre après avis du Conseil. Il assure l'administration du parc, dispose d'importants pouvoirs de réglementation et de police (agents verbalisateurs du parc).

Il mène les relations avec les élus.

La *tutelle* des parcs nationaux relève du Ministre de l'environnement ; un commissaire du gouvernement, en principe le préfet du département du siège social du parc, est désigné pour chaque parc ; il peut faire opposition aux décisions du directeur dans l'attente de la décision du Ministre. Un contrôleur financier est également nommé et certaines décisions (budget, acquisitions, aliénations) ne sont exécutoires qu'après approbation du Ministre de l'environnement et du Ministre du budget.

• ***Sanction des servitudes***

La violation des interdictions et réglementations instituées dans les parcs est punie de *sanctions* sans doute insuffisamment dissuasives. Il ne s'agit que de *contraventions* constatées par des agents assermentés étendues aux infractions maritimes portant atteinte aux patrimoine naturel et culturel. La condamnation à la remise en état des lieux, mesure qui fait prendre une conscience aiguë de sa responsabilité au contrevenant, a été prévue mais est rarement mise en œuvre.

B- Les parcs naturels régionaux

Institués par un simple décret du 1^{er} mars 1967, ils doivent leur consécration législative à la *loi « Paysages »* du 8 janvier 1993, 25 parcs couvrant 7 % du territoire national existent déjà.

• ***Objet et constitution***

Aux termes de la loi de 1993, « *lorsqu'une zone faisant l'objet de chartes intercommunales constitue un territoire à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche, elle peut, à l'initiative de la région et avec l'accord des départements et des communes concernés, être classée en parc naturel régional* ».

L'initiative relève donc de la **Région**.

La finalité de protection de la nature se situe au même plan que la promotion du tourisme.

L'acte constitutif est la **charte du parc** adoptée pour 10 ans renouvelables par décret après *avis* des collectivités locales intéressées et de la Commission des

parcs naturels régionaux saisie par le Ministre. Une enquête publique n'est pas requise en dépit des effets juridiques importants de la charte constitutive.

• **Effets juridiques de la charte du parc**

La charte du parc détermine pour le territoire correspondant les *orientations* de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un *plan* élaboré à partir d'un *inventaire* du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères.

Les documents d'urbanisme locaux (schémas directeurs, POS ou documents en tenant lieu) doivent être *compatibles* avec les orientations et les mesures de la Charte. Celle-ci n'est toutefois pas opposable aux autorisations individuelles. Les chartes constitutives revêtent donc depuis 1993 une force obligatoire et ont ainsi reçu une consécration juridique aux effets importants.

• **Structures de gestion**

A compter de la loi du 2 février 1995, les nouveaux parcs régionaux doivent obligatoirement être gérés par un établissement public revêtant la forme d'un *syndicat mixte* de l'article L. 166-1 du code des communes regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte.

Les établissements gestionnaires peuvent désormais recruter des *gardes-champêtres*, sortes de « *brigades vertes* » du parc, comme il en existe déjà dans le parc d'Alsace-Moselle.

3. Les réserves naturelles

Elles correspondent à des zones de superficie limitée, créées en vue de la préservation d'espèces animales ou végétales en voie de disparition ou présentant des qualités remarquables. Leur faible étendue rend leur création plus aisée que celles des parcs et il est significatif que les premières réserves (Camargue, Sept-Iles, Méouvielle) furent le fait d'associations privées de protection de la nature.

C'est la *loi du 10 juillet 1976* qui, dans son chapitre III, donne à ce système son statut définitif.

Tous les éléments à prendre en considération sont énumérés avec précision : préservation d'espèces en voie de disparition, reconstitution de leur habitat, préservation des biotopes, des formations géologiques, géomorphiques ou spéléologiques.

L'initiative de la création peut être le fait de l'administration ou d'associations de protection de la nature. Le préfet instruit le dossier, le soumet à enquête publique et, après avis du Conseil national de la Protection de la Nature, la décision de création est prise par décret simple ou par décret en Conseil d'État, si les propriétaires concernés ont manifesté leur opposition.

Une des innovations de la loi est de permettre la constitution, à l'initiative des propriétaires privés, de *réserves volontaires* qui doivent faire l'objet d'un agrément ministériel. Leur durée est de six ans renouvelables. Une douzaine de réserves ont été ainsi agréées. Les servitudes sont quasiment les mêmes que pour les autres réserves : la chasse, la pêche, les activités industrielles, commerciales, forestières, agricoles, la circulation du public, le survol sont en principe interdits. Aucune modification ou destruction ne peut intervenir sauf autorisation ministérielle spéciale.

Le législateur a laissé toute latitude dans le choix des formules de gestion des réserves : établissement public spécifique ou gestion en régie par l'État, mais non par les collectivités locales, la notion de réserve d'intérêt départemental ou régional n'ayant pas encore été admise, bien que leur participation financière soit souvent sollicitée. Pour protéger les abords d'une réserve, la loi du 22 juillet 1983 a permis l'institution de *périmètres de protection* autour d'elle, créés par arrêté préfectoral après accord des conseils municipaux concernés, progrès d'une décentralisation qui devrait s'accroître encore à l'avenir.

En 1993, 114 réserves naturelles étaient recensées couvrant environ 134 000 ha.

Poursuivant la même finalité protectrice, des *réserves biologiques domaniales* peuvent être instituées par l'ONF dans les forêts domaniales (cf. forêt primitive de la Réunion). La formule des *parcs marins* établis sur le domaine public maritime et bien adaptés à la complexité écologique du milieu devrait se développer : cf. la réserve naturelle marine de Cerbères-Banyuls créée en 1990. Des *arrêtés* dits de *protection des biotopes*, pris par le préfet, instituent des « mini-réserves » naturelles permettant de protéger des marais, bosquets, dunes, landes... contre tout ce qui pourrait porter atteinte à leur équilibre biologique.

Par circulaire du 14 mai 1991, le Ministère de l'Environnement a mis en place des **ZNIEFF**, zones permettant de dresser un inventaire des espaces naturels exceptionnels ou représentatifs. La loi paysage a prévu des inventaires faunistiques et floristiques et la loi du 2 février 1995 appelle à l'établissement d'un inventaire général du patrimoine naturel. Les risques d'éparpillement des responsabilités se profilent.

4. Les zones humides

Ce milieu est caractérisé par la présence d'eau dans le sol, à une faible profondeur (6 m au maximum), correspondant à des *marais*, *lagunes*, *vasières*, *estuaires*, *tourbières*. Dans tous les pays développés leur superficie a considérablement diminué car il était recommandé d'assécher ces zones et de les récupérer pour divers usages. Les remblaiements, endiguements, drainages, la construction de barrages hydroélectriques ont eu des conséquences écologiques désastreuses. Ces terres en communion avec l'eau et où l'énergie solaire multiplie ses effets sont le siège d'une vie intense de micro-organismes végétaux et animaux, le refuge pour la reproduction de poissons et d'oiseaux aquatiques rares, souvent en voie de disparition. La Camargue, première zone humide française, digne de figurer à l'inventaire international, échappa de justesse, en 1930, à un vaste projet d'assainissement destiné à la transformer en vignoble.

Les grands principes de la protection des zones humides ont été affirmés au *plan international* (cf. Convention de RAMSAR, signée le 3 février 1971 regroupant

55 États qui s'engagent à préserver leurs zones humides et à tenir informée l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)¹. Devant les dangers menaçant les tourbières européennes, le Conseil de l'Europe (Recommandation du 26 mai 1981) a invité les États membres à les incorporer dans leur réseau de réserves naturelles et à les protéger dans le respect de la Convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe.

Le droit français n'accueille pas de dispositions spécifiques aux zones humides et leur protection repose sur l'application des procédures précédemment évoquées : classement site scientifique au titre de la loi de 1930, réserve naturelle, arrêté de biotope, loi littorale.

Une réglementation adaptée à la singularité écologique de ce milieu s'impose, d'autant que pèse en permanence la menace d'application de réglementations anciennes : pouvoirs des maires d'ordonner la suppression ou l'assèchement des mares ; pouvoirs des personnes publiques et même privées d'entreprendre des travaux d'assèchement et d'assainissement des marais.

Le Ministre de l'environnement a présenté en mars 1995 un programme d'action pluriannuel afin de reconstituer les zones humides gravement menacées : les 87 zones les plus importantes ont perdu en 30 ans la moitié de leur superficie. Un inventaire sera établi. L'Institut français de l'environnement jouera le rôle d'observatoire national des zones humides, la coordination des travaux scientifiques étant confiée au Museum d'histoire naturelle. Les *fonds de gestion de l'espace rural* institué par la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 contribuera à cette politique. Des *contrats pluriannuels* seront conclus par l'État avec les collectivités et partenaires concernés. Le Conservatoire du littoral et les Agences de l'eau seront associés à ces actions. Les zones humides seront prises en considération dans les documents d'urbanisme locaux. Des mesures conservatoires de *reconstitution* interviendront lorsque la réalisation d'infrastructures ne pourra éviter de remettre en cause l'équilibre naturel des zones humides.

Enfin, il est à noter que la loi du 2 février 1995 comporte une disposition commune aux sites classés, aux parcs nationaux et aux réserves naturelles dont l'importance est loin d'être négligeable pour l'environnement. Désormais, les *réseaux électriques et téléphoniques* nouvellement créés devront être *enfouis*, évitant ainsi de défigurer les espaces naturels remarquables.

Chapitre II

La protection de l'espace rural

La politique d'aménagement rural ne saurait méconnaître les préoccupations d'environnement.

La Politique Agricole Commune (PAC) a également intégré cet objectif. Il appartient aux agriculteurs de participer à l'entretien du patrimoine, au maintien des équilibres naturels et à la préservation des espèces végétales et animales. La planification de l'espace rural permet sa mise en valeur harmonieuse (Section 1). Les activités agricoles font l'objet de réglementations conciliant l'efficacité économique et la protection de l'environnement (Section 2).

I. LA PLANIFICATION DE L'ESPACE RURAL

1. Les Procédures spécifiques

A- Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement

La prise de conscience tardive des dangers pour l'environnement et pour la croissance économique d'une non-valorisation de l'espace rural a conduit les pouvoirs publics à envisager des *plans d'aménagement rural* (PAR), documents de prévision et d'orientation du « développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale », approuvés par le préfet et devant contenir des propositions « pour la préservation et la mise en valeur de l'espace naturel », en vue d'assurer « *les équilibres physiques et biologiques nécessaires et des cadres de vie satisfaisants* ». Suspects de technocratie et lents à voir le jour dans les premières années d'application, les PAR couvraient un tiers de l'espace rural en 1982 et offrent un bilan globalement positif.

Supprimés par la *loi de décentralisation du 7 janvier 1983*, les PAR ont été remplacés par les **Chartes intercommunales de développement et**

d'aménagement. Régies par le Code rural, ces chartes sont plus des documents de planification économique que d'aménagement.

Leur **objet** est de définir les perspectives du *développement économique, social et culturel* de communes unies par une solidarité souvent géographique et de déterminer des programmes communs d'action.

La procédure **d'élaboration** est largement décentralisée. L'initiative appartient aux conseils municipaux qui définissent les modalités d'association de l'État, de la région et des départements. Le préfet arrête le périmètre mais n'a pas de pouvoir de contrainte à l'égard des communes. La charte est approuvée par les conseils municipaux.

Les **effets juridiques** sont peu contraignants. Bien que la loi se soit efforcée de garantir leur prise en compte par les documents d'urbanisme locaux, les formules employées par le code de l'urbanisme sont assez vagues : les schémas directeurs doivent « *prendre en compte* » les programmes des chartes, les POS doivent « *prendre en considération* » leurs orientations et la politique d'espaces naturels sensibles du département doit être « *compatible* » avec lesdites orientations.

En matière de *développement économique*, les programmes départementaux d'aide à l'équipement rural prennent en compte ces chartes. Celles-ci peuvent aussi constituer la base de conventions avec l'État, le département ou la région pour la réalisation de projets de développement où la protection de l'environnement sera présente.

La grande liberté conférée aux communes pour mettre en œuvre les chartes et l'intérêt de tels documents négociés entre communes, caractérisés par leur *souplesse*, explique leur succès. La plupart des chartes sont rurales ou mixtes et se développent sans concours financiers extérieurs.

B- La création des « pays »

• Le dispositif existant avant la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995

Maintenus par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, **les contrats de pays** s'inspiraient du principe de complémentarité ville-campagne repris dans la loi du

10 juillet 1976 sur la protection de la nature afin d'assurer « *l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux* ».

Le « **pays** » regroupait une petite ville et ses alentours, en moyenne trois cantons, dont il convenait d'enrayer le dépeuplement et la dévitalisation. Mis en place en 1975 à l'initiative de la DATAR en pleine période de contractualisation des relations États-collectivités locales, les projets étaient sélectionnés par le Conseil régional et le financement de l'État transitait par le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

Les orientations données dans les chartes intercommunales étaient prépondérantes.

Cette situation devrait évoluer avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

• ***La création d'un cadre d'intervention de proximité***

Le « **pays** », au sens de la loi de 1995, devient un des cadres privilégiés de la politique d'aménagement du territoire menée par l'État et les collectivités locales.

Le pays « *exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux, ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». Pour constituer un pays, un territoire doit présenter une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Son périmètre peut dépasser les limites administratives du département. Il peut donc exister des pays *urbains, ruraux ou mixte* mais ce nouveau cadre semble particulièrement bien adapté au milieu rural.

Les collectivités locales et leurs groupements définissent dans le cadre du pays un *projet commun de développement*. Les propositions de délimitation émanent des *commissions départementales de coopération intercommunale* instituées par la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992. Ces commissions, dont certaines existent déjà dans des zones de montagne ou littorales, sont présidées par le préfet et composées de 60 % de représentants des communes, de 20 % de représentants des EPCI et de 15 % de représentants des conseils généraux. Sur la base de ces propositions, l'autorité administrative publie la liste

et le périmètre des pays. Les actions des collectivités locales doivent être coordonnées avec celles de l'État, celui-ci devant tenir compte des pays pour l'organisation de ses services.

C) Les fonds de financement

Sur le plan financier, le nouveau *Fonds national de développement et d'aménagement du territoire* unifie les fonds existants et comporte une section générale et une section locale à la disposition des préfets. De surcroît, est créé un *Fonds spécifique de gestion de l'espace rural* destiné à contribuer au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural. Il doit être en priorité affecté aux agriculteurs et à leurs groupements. Sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre d'orientations pluriannuelles arrêtées au niveau de chaque département.

2. Les documents d'aménagement et d'urbanisme de droit commun

Ces documents doivent par principe prendre en considération l'espace rural et agricole et sa sauvegarde.

A- Les Directives territoriales d'aménagement

Créées par la loi du 4 février 1995 et codifiées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, ces directives « *peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* », notamment en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement du territoire. Les Directives sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, après consultation des collectivités locales ; elles sont approuvées par *décret en Conseil d'État*.

Elles s'imposent en termes de **compatibilité** aux schémas directeurs et aux POS ou documents en tenant lieu.

B- Les schémas directeurs et les POS

Les orientations fondamentales fixées par les **schémas directeurs** doivent « *tenir compte de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques, et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains* » (art. L. 122-1 CU).

Quant aux **POS**, la protection de l'environnement rural devrait à l'avenir reposer principalement sur ces documents de planification de l'espace tant urbain que rural. Ainsi le zonage doit prendre en considération « *la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure* » et « *localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger* » (art. L. 123-1 CU). La préservation des activités agricoles par les POS a valeur de prescription d'aménagement (art. L. 121-10). Et les auteurs du POS sont incités à délimiter « *des zones de richesses naturelles* », dites NC, à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres (art. R. 123-18-2 CU). Le juge pourrait annuler, pour erreur manifeste, un zonage qui aurait méconnu grossièrement ces dispositions.

Dans les communes **sans POS** l'art. L. 111-1-2 CU pose le principe de *constructibilité limitée* des terrains situés hors du périmètre d'agglomération, assortie d'exception par nature ou ponctuelles. Destiné à inciter les communes rurales à se doter d'un POS, ce système, qui pose de délicats problèmes d'interprétation au juge, permet de parer aux conséquences d'un « *mitage* » désordonné de l'espace rural et favorise le développement des constructions nécessaires « *à l'exploitation agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles* ». De surcroît, l'**article R. 111-14-1 b et c** du RNU prévoit que le permis de construire peut être refusé ou accordé sous réserve de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature à compromettre les activités agricoles ou forestières notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles ou de terrains produisant des denrées de qualité supérieure.

II - LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le souci des pouvoirs publics de concilier la rentabilité des activités agricoles et la protection de l'environnement apparaît particulièrement dans le renforcement des procédures d'aménagement foncier et la réglementation des installations et produits dangereux pour l'environnement.

1. L'aménagement foncier

Le souci de moderniser l'agriculture et d'améliorer ses rendements fut à l'origine de la politique de *remembrement* dont ne furent alors perçus que les effets bénéfiques. Dès le XIX^e siècle, les économistes avaient dénoncé les risques d'un morcellement extrême des propriétés agricoles à la suite des successions et partages, les règles du Code civil étant dénoncées comme une « *machine à hacher le sol* ». Les chantres du remembrement durent modérer leurs certitudes tranquilles lorsqu'il apparut que cette restructuration et surtout les travaux connexes qu'elle entraîne portaient de très graves atteintes à l'environnement. L'arasement des talus, le remblaiement des fossés suppriment les refuges familiers d'oiseaux et d'insectes, empêchent la production d'humus et entraînent une érosion excessive, à l'origine de l'effondrement des berges, de l'envasement des estuaires et d'inondations. La Bretagne a payé un lourd tribut au remembrement à la suite de la destruction en vingt ans de 60 000 km de talus et de 5 millions d'arbres. La loi du 11 juillet 1975, portant modification du Code rural, donne comme objectif au remembrement non plus « l'amélioration » de l'exploitation agricole mais « l'aménagement rural », et la protection de l'environnement occupe une place de choix dans la *loi de modernisation de l'agriculture du 1^{er} février 1995*.

A- Renforcement des procédures

Lorsqu'une opération d'aménagement foncier est envisagée, le préfet institue une *commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier* dont la composition a été enrichie en 1993 de trois personnalités qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages.

Une *étude d'aménagement* - terme plus global que celui d'étude d'impact - doit être réalisée. Elle comporte une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement.

La Commission établit ensuite un *projet* précisant le mode d'aménagement foncier à retenir et le périmètre correspondant.

Le projet est soumis à *enquête publique*. Après avis du commissaire enquêteur et propositions de la Commission, le préfet arrête le mode d'aménagement, le périmètre et la date d'engagement des opérations. Cet arrêté préfectoral fait l'objet d'une large publication.

B- Réalisation des opérations

Sur la base des propositions de la Commission, la décision préfectorale peut fixer la *liste des travaux* modifiant l'état des lieux, tels que semis et plantations, clôtures, arrachage ou coupe d'arbres ou de haies, dont la préparation et l'exécution sont interdites jusqu'à la clôture des opérations. Les destructions de boisements linéaires, haies et plantations non interdites sont toutefois soumises à autorisation du préfet après avis de la Commission.

Les opérations d'aménagement foncier peuvent nécessiter l'expropriation des agriculteurs, lesquels bénéficient d'une priorité de réinstallation y compris par l'attribution d'un terrain préempté par les SAFER. Celles-ci peuvent d'ailleurs exploiter elles-mêmes des terres qui ne trouveraient pas preneur.

2. La protection contre les inconvénients de l'exploitation agricole

A- La réglementation des produits polluants

• Les pesticides

— Les installations de fabrication de pesticides (herbicides, insecticides) sont soumises au régime des *installations classées* de la loi du 16 juillet 1976.

La fabrication des produits doit faire l'objet d'une *homologation* accordée pour une durée de 10 ans renouvelable par le Ministère de l'Agriculture au vu d'un dossier technique et après avis de divers organismes consultatifs spécialisés.

— *L'expérimentation* de nouveaux produits est soumise à autorisation ministérielle valable un an. La commercialisation répond à des normes strictes fixées par le Code de la santé publique ainsi qu'à des règles de publicité.

— S'agissant de *l'emploi des pesticides*, sur la base d'une liste ministérielle des fléaux des cultures, des groupements de défense contre les ennemis des cultures, constitués dès la fin du siècle dernier (loi du 21 mars 1884) et auxquelles un arrêt fameux du Conseil d'État du 13 janvier 1961 « *Magnier* » a attribué la qualité d'organisme privé chargé de la gestion d'un service public, peuvent imposer un traitement de pesticides à des exploitations et disposent du monopole d'utilisation de certains produits.

— **Des périmètres de protection** où l'épandage est interdit, des mesures destinées à éviter la dispersion sur les propriétés des tiers et un contrôle particulier de l'épandage aérien ont été mis au point, les infractions étant assorties de sanctions civiles et pénales.

• *Les nitrates*

La *Directive européenne du 14 juin 1991* transposée en droit français par le décret du 27 août 1993 tend à protéger les eaux contre la pollution par les nitrates "agricoles". Un inventaire des zones sensibles assorti de seuils de pollution doit être arrêté par le préfet après diverses consultations, y compris celle des usagers, ainsi qu'un programme de surveillance.

Un *code des bonnes pratiques agricoles* à l'attention des agriculteurs est toutefois d'application facultative.

B- L'incitation à l'agriculture biologique

Reposant sur le volontariat des agriculteurs, l'agriculture biologique est encore marginale puisqu'elle ne représente qu'environ 1 % du marché agricole. Mais il existe une réelle demande des consommateurs pour les produits en résultant.

L'agriculture biologique est gérée par des « *organismes gestionnaires privés* » (cf. « *Nature et Progrès* ») dont les cahiers des charges, définissant les techniques de production, sont obligatoirement homologués par le Ministère de l'Agriculture après avis de la Commission Nationale de l'Agriculture biologique.

Les organismes gestionnaires sont compétents pour attribuer la qualité d'agriculteur biologique, celui-ci s'engageant par contrat à respecter le cahier des charges.

De la production à la commercialisation, la réglementation européenne impose un contrôle régulier des opérateurs pour garantir l'authenticité et la qualité des produits.

Les textes communautaires et de droit interne sont unanimes pour rechercher un juste équilibre entre l'agriculture et la protection de l'environnement. Mais, l'espace rural reste confronté au problème crucial de la désertification et de l'adaptation aux dispositifs d'incitation à la mise en jachère et à l'abandon d'activités concernant des produits en surproduction.

Chapitre III

La protection de l'environnement culturel et urbain

Les pouvoirs publics ont été amenés à prendre de plus en plus en considération des finalités **qualitatives** dans l'aménagement de l'espace urbain, la qualité de la vie des citoyens étant devenue une préoccupation dominante.

Les zonages, les servitudes, les interdictions imposées aux particuliers, personnes physiques ou sociétés de promoteurs, et avec certains tempéraments aux personnes publiques, ont été progressivement acceptés au nom d'un mieux-vivre collectif (Section 2).

Plus anciennes et très protectrices sont les contraintes pesant sur les propriétaires de monuments historiques dans un but de sauvegarde de l'esthétique d'un riche patrimoine culturel qui, sans ces garde-fous, aurait subi bien des mutilations (Section 1).

I - LE PATRIMOINE CULTUREL

La notion de « **patrimoine** », très présente en droit civil, n'a fait son apparition que récemment dans les textes sur l'urbanisme et l'environnement : il a fallu attendre la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 pour que l'article L. 110 qui ouvre le Code de l'urbanisme proclame que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ».

Cette notion doit être appréhendée comme liée à l'idée d'un héritage transmis par le passé et qui, géré en bon père de famille, sera légué intact aux générations suivantes.

Au niveau international, la vision d'un « *patrimoine commun de l'humanité* » pourrait, selon certains, s'appliquer aux sites et monuments les plus remarquables.

Sans aller jusque-là, plusieurs institutions internationales ont insisté sur la nécessité d'une collaboration pour la sauvegarde du patrimoine culturel et pris l'initiative de programmes et résolutions : ainsi la Charte européenne du patrimoine architectural adoptée en 1976 et la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe, le Programme d'action voté par le Parlement européen le 13 mai 1974 et diverses Conventions de l'UNESCO.

Le patrimoine culturel, est protégé principalement par la législation sur les monuments historiques. Le patrimoine dit mineur n'en est pas pour autant négligé.

1. Les monuments historiques

La notion de monuments historiques n'a pas donné lieu à une définition juridique précise, mais le champ d'application des mesures de protection permet d'en fixer les contours. Elle concerne surtout les immeubles, par nature ou par destination, plus rarement les meubles.

Les premières prises de conscience par les pouvoirs publics de l'indispensable sauvegarde de chefs-d'œuvre en péril remontent à la Révolution française : Commission des Monuments mise en place en 1790 ; création par l'abbé Grégoire du terme « *vandalisme* » pour « *tuer la chose* »... Le mouvement romantique précipita cet élan : « Si l'usage d'un édifice appartient à son propriétaire, proclamait Victor Hugo, sa beauté appartient à tout le monde » et c'est « dépasser son droit que de le détruire ».

Sous l'impulsion de Guizot, la Monarchie de Juillet prit les premières mesures énergiques : nomination d'un inspecteur général des Monuments historiques (Prosper Mérimée occupera cette fonction à partir de 1834), chargé de dresser un inventaire des monuments de « *mérite incontestable* » et de les classer par ordre d'importance, afin de faire inscrire au budget les sommes nécessaires à leur remise en état. Viollet-le-Duc entreprendra cette tâche avec le souci de restaurations spectaculaires « dans un état complet », décrié par certains.

Le premier texte législatif est la *loi du 30 mars 1887*, qui donne aux pouvoirs publics la faculté de prendre une mesure de classement sous réserve du consentement du propriétaire. La *loi du 31 décembre 1913* introduit des règles plus contraignantes et complètes. Son efficacité fut grande et son succès attesté par le fait qu'elle demeure, complétée mais jamais reniée, le fondement même du droit contemporain.

Le droit de la protection des monuments historiques est marqué par le principe de contraintes pesant sur les propriétaires et de servitudes grevant leur bien. Ces obligations trouvent leur justification dans le devoir de protection dont les pouvoirs publics ont à répondre devant la nation, fondement démocratique qui rejoint les fondements esthétiques et économiques de ce système.

A- Les mesures de conservation et de sauvegarde

Outre la protection des monuments dont il est propriétaire (6 % environ), l'État peut, pour la sauvegarde des monuments appartenant aux communes (62 %) ou aux particuliers (25 %), prendre des mesures qui sont de trois sortes.

• Le classement

a) Objet et procédure

— Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1913, peuvent être classés les immeubles dont la « *conservation présente au point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt public* ».

Le juge administratif exerce un contrôle normal sur le bien-fondé de l'intérêt public artistique ou historique invoqué au titre du classement (CE 5 mai 1993 « *Commune de Mirecour* »).

L'**initiative** de la protection appartient au Ministre de la culture ou à toute personne publique ou privée y ayant intérêt, tel le propriétaire de l'immeuble.

Le **dossier** est soumis pour avis au niveau local à l'ABF, à l'Architecte en Chef des Monuments historiques et au Conservateur du patrimoine puis à la Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique

(COREPHAE) créé en 1984, composée de fonctionnaires de l'État, d'élus locaux ou nationaux et de représentants d'associations, sous la présidence du préfet de région. Selon les résultats de cette consultation le préfet propose le classement au Ministre de la culture.

— Le **classement** est prononcé par arrêté du Ministre chargé de la Culture ou, en cas d'opposition des propriétaires de l'immeuble, par décret en Conseil d'État ; si des obligations de faire imposées par cette décision entraînent une modification à l'état et à l'utilisation des lieux causant un préjudice direct, matériel et certain, les propriétaires peuvent faire valoir un droit à indemnité.

Le **déclassement** ne peut intervenir que par décret en Conseil d'État quelle que soit la procédure de classement initiale.

La lourdeur de la procédure de classement justifie le recours à « **l'instance de classement** », mesure de protection provisoire d'un an prenant la forme d'une notification au propriétaire d'une proposition de classement par le Ministre de la Culture, et qui soumet provisoirement l'immeuble à tous les effets du classement.

b) Effets

Aucun **travail** de réparation ou restauration sur les monuments classés ne peut être entrepris sans **autorisation** préalable, donné par le Ministre de la Culture.

— Ces travaux sont en principe dispensés de permis de construire (sauf s'ils sont trop importants : CE 16 décembre 1994, " *SCI Théâtre Champs-Élysés* "). Ils entrent dans les champs d'application de la déclaration préalable.

— Des sanctions pénales correctionnelles sont prévues par le Code pénal en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un immeuble classé. La remise en état des lieux peut être poursuivie d'office par l'État aux frais du contrevenant.

• L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques

a) Objet de procédure

— Cette protection, plus légère que le classement, peut concerner les immeubles qui sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt

d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation. Le juge administratif exerce un contrôle normal sur la décision d'inscription (CE 7 février 1992 “ *Bresso* ”).

— L'initiative de l'inscription suit le même régime que celle du classement.

— **Le préfet de région** soumet le dossier à la COREPHAE et est compétent pour prononcer l'inscription.

A la différence du classement, *l'accord du propriétaire* n'a pas à être recueilli.

La liste des immeubles inscrits est publiée chaque année au JO. La servitude d'utilité publique correspondante est annexée au POS.

L'inscription est généralement perçue comme une étape conduisant à un véritable classement, seule situation vraiment protectrice.

b) Effets

Les effets juridiques sont, en effet, faibles.

— Les propriétaires ont l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble sans avoir, 4 mois auparavant, avisé le Ministre de la Culture de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer. Il ne s'agit que d'une *déclaration préalable* et le Ministre ne pourra s'opposer aux travaux qu'en classant le monument.

— Les **travaux** sont soumis au permis de construire et le permis de démolir ne peut être délivré qu'après accord exprès ou tacite du Ministre chargé des monuments historiques.

— Des sanctions prévues par le **Code pénal** sont applicables aux immeubles inscrits. Le défaut de déclaration préalable est puni de peines d'amendes mais aucune procédure de remise en état des lieux n'est prévue.

En tout état de cause, l'affichage et la publicité extérieure sont interdits sur les immeubles classés ou inscrits.

B- La protection des abords

Apparue dès la loi de 1913, la notion « d'abords » n'est devenue opérationnelle qu'après que la loi du 25 février 1943 lui eut adjoint celle de « *champ de visibilité* ». Par ailleurs, la protection des abords a été récemment enrichie par

l'institution des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

• **Le dispositif de la loi de 1913**

Selon l'article 1er de la loi de 1913 modifiée, « *est considéré comme étant situé dans le champs de visibilité d'un monument protégé (classé ou inscrit) tout autre immeuble nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui, et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres* ».

Ce périmètre de protection, qualifié ironiquement de « rond bête et méchant », n'est pas toujours facile à cerner. Si les 500 mètres s'apprécient comme permettant de tracer un cercle dont le monument, est le centre, en revanche la notion de « champ de visibilité » est plus délicate et en l'absence de précision dans les textes, toutes « vues » doivent être prises en considération.

— Les **travaux** effectués dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit sont soumis à **autorisation préalable**. On remarquera que les abords des monuments *inscrits* sont mieux protégés que les monuments eux-mêmes. L'autorité compétente pour délivrer le visa est l'ABF ou plus exceptionnellement le préfet ou le Ministre.

Le plus souvent, ce *visa préalable* est inclus dans la procédure d'octroi d'autorisation de construire. L'autorité compétente est liée par l'avis de l'ABF et un **avis défavorable** entraîne ipso facto le **refus** du permis. Le permis ne peut jamais être tacite. Le Ministre de la Culture peut évoquer le dossier, l'autorisation ne peut alors être délivrée qu'avec son accord express.

Le juge administratif exerce un *contrôle normal* et vérifie que l'atteinte au caractère des abords du monuments a été exactement qualifiée (CE 28 décembre 1992, « *Mme Cusenier* ». L'absence d'avis de l'ABF est un moyen d'ordre public susceptible d'être soulevé d'office par le juge (CE 8 juin 1994 « *Laurent* »).

Le pouvoir de Veto de l'ABF a été critiqué par les constructeurs et les élus locaux. désormais, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut saisir le Ministre de la Culture, dans le délai d'un mois d'un avis défavorable ou avec

réserve donné par l'ABF. Le permis ne peut être délivré qu'avec l'accord du Ministre.

— Les **sanctions pénales** prévues par le code de l'urbanisme (amendes correctionnelles, remise en état des lieux) sont applicables.

Sauf dérogation par l'institution de zones de publicité restreinte ou élargie, l'affichage et la publicité extérieure sont interdits dans un rayon de 100 mètres autour des monuments classés ou inscrits.

Enfin, aucune construction neuve ne peut être adossée à un immeuble classé sans autorisation spéciale du Ministre de la culture.

Pour enlever à ces 33 000 « ronds bêtes et méchants » une automaticité et uniformité souvent critiquée et qui donne aux ABF un pouvoir de veto redoutable mais le plus souvent salutaire, *la loi du 7 janvier 1983*, relative à la réparation des compétences entre les collectivités locales et l'État, donne aux élus locaux la possibilité de créer des *zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* dont le tracé ne sera plus limité à un espace circulaire mais pourra couvrir des superficies très diverses.

• *Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)*

a) **Objet et procédure**

La **création** des ZPPAUP est facultative et les finalités poursuivies larges. Elles peuvent être instituées autour des monuments historiques et aussi dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. La loi du 8 janvier 1993 les a étendues aux « paysages ».

- La procédure est largement *décentralisée*. L'initiative appartient normalement à la commune, exceptionnellement au préfet de région. Pour la préparation du projet qui comporte un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques, le groupe d'étude est placé sous l'autorité du maire avec le plus souvent l'assistance de l'ABF.

— Le projet est soumis pour *avis* au conseil municipal puis à *enquête publique*. Ensuite intervient la consultation du Conseil régional du patrimoine et des sites.

— La **création** de la ZPPAUP relève de la compétence du préfet de région (sauf évocation par le Ministre) après accord final des élus locaux.

b) Effets

— Les ZPPAUP se substituent de plein droit à la protection des abords de la loi de 1913 et aux procédures qui en découlent.

— Tous les **travaux** sur les bâtiments situés dans la zone sont soumis à *autorisation spéciale*. Le permis de construire ou de démolir ne peut être délivré qu'après accord de l'ABF. Toutefois, en cas de divergence avec l'ABF, le maire peut « en appel » saisir le préfet de région qui tranchera après consultation du collège régional du patrimoine et des sites.

En pratique, la procédure de ZPPAUP reste lourde et n'a pas encore connu le succès escompté. Mais les progrès persistent : en 1991, 70 zones avaient été créées.

2. Le patrimoine mineur

— Dans les temps récents, la nécessité est apparue de protéger des réalisations plus modestes ayant acquis néanmoins valeur de témoignage culturel et historique, politique menée, en particulier, à l'égard des centres anciens des villes laissés à l'abandon. Les régimes se sont succédé avec des inspirations diverses. A la politique brutale de « rénovation urbaine » mise en place en 1958 dont le coût financier et social fut lourd et les effets sur le patrimoine mineur désastreux, puisqu'il fallait le plus souvent démolir pour faire du neuf, furent bientôt préférées des actions moins brutales de *restauration et réhabilitation*.

— La loi Malraux du 4 août 1962 met en valeur l'objectif de restauration. Elle prévoit la création de « *secteurs sauvegardés* », à l'intérieur desquels un plan de sauvegarde et de mise en valeur, sorte de POS spécifique, doit permettre un exemplaire réaménagement. La procédure de création, assez lourde, requiert la collaboration des collectivités locales et de l'État.

Les travaux sur les immeubles du secteur peuvent être effectués par les propriétaires isolément ou regroupés en association foncière urbaine (AFU). Les instruments de l'urbanisme opérationnel (cf. opérations programmées de l'habitat : OPAH) peuvent aussi être mis en œuvre.

— Pour la poursuite de cette politique de protection, les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments juridiques : ainsi le *droit de préemption urbain*, généralisé par la loi du 18 juillet 1985 (L. 210-1 CU), autorise les communes à préempter en vue de « sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels » (art. L. 300-1 CU).

— Quant à la généralisation par la loi du 31 décembre 1976 de l'obligation d'obtention d'un permis de démolir (art. L. 430-1 CU), autorisation décentralisée depuis 1983 et dont le non-respect est assorti de sanctions, c'est aussi une mesure importante pour la protection du patrimoine mineur.

II. L'ESPACE URBAIN

La recherche d'une ville à visage humain, esthétique, ouverte sur la nature, préservée des nuisances -autant que faire se peut- ets devenue une priorité politique dans de nombreux pays. Une relation équilibrée entre le bâti et le non-bâti doit s'établir. La protection de l'environnement a enfin droit de cité et se manifeste dans la planification du sol, l'urbanisme opérationnel et les autorisations de construire.

1. La planification du sol

La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature impose expressément aux documents d'urbanisme de « *respecter les préoccupations d'environnement* ». Il s'agit d'un respect et non d'une simple prise en compte.

Sur ce fondement, la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1976 a intégré ce principe dans le droit de l'urbanisme, démarche qui n'a cessé d'être renforcée par la plupart des textes postérieurs. Ainsi, la loi de décentralisation du 7 janvier 1983

a introduit dans le code un nouvel article **L. 121-10** qui pose le principe fondamental de l'équilibre entre la protection et l'urbanisation et qui a valeur de *loi d'aménagement et d'urbanisme*.

Cet article affirme que les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de « *limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages naturels et urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques* ».

A- Les documents prospectifs

— Les nouvelles **Directives territoriales d'aménagement** prévues par la loi du 4 février 1995, avec lesquelles les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles, peuvent fixer « *les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* ».

— **Les schémas directeurs intercommunaux** fixent, en vertu de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, d'autres orientations « *compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et les préservation des sites et paysages naturels ou urbains* ». Il convient de souligner que la faculté donnée à une commune de se **retirer** du schéma peut se fonder sur le fait que celui-ci impose « *des nuisances ou contraintes excessives* » (article L. 122-1-3). Critiquée au nom de la planification généralisée de l'espace, cette disposition paraît bénéfique à la protection de l'environnement.

B- Les POS

Leur intérêt est essentiel quant à la protection de l'environnement car ils sont directement opposables aux autorisations de construire.

• Le rapport de présentation

La prise en compte de l'environnement y est **obligatoire** et son absence ou son insuffisance entraîne l'illégalité de l'ensemble du POS (CE 17 juin 1983,

« Commune d'Avrille », et CE 20 septembre 1991, « Association du Lac de Saint-Croix »). Aux termes de l'article R. 123-17, le **rapport de présentation** « analyse, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du POS sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur ».

Ces exigences sont transposables au rapport de présentation des schémas directeurs.

En tout état de cause, cette « étude d'environnement » reste en retrait d'une étude d'impact que certains souhaiteraient rendre obligatoire.

• **Le zonage**

Afin d'inciter les communes à se doter de POS, une grande liberté leur a été laissée dans l'élaboration. Les textes ne font pas de référence directe à l'environnement dans l'énumération des règles obligatoirement fixées par les POS. Ce n'est que dans la partie *facultative* que se trouve inscrite la possibilité de délimiter des quartiers, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et de localiser, dans les zones urbaines, les terrains à protéger et inconstructibles.

Deux de ces dispositions méritent une mention particulière. D'une part, le **classement en zone ND** (zone naturelle renforcée) est un classement *écologique* fondé sur l'existence de risques ou de nuisances ou sur la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique.

Les conditions d'utilisation du sol peuvent varier selon les motifs du classement en zone ND. Les constructions peuvent y être interdites ou soumises à certaines restrictions et prescriptions techniques sévères. Des zones ND peuvent autoriser des activités de loisirs ou de plein-air tels des golfs. Mal reçu par les propriétaires de terrains, ce classement est l'un des instruments juridiques *les plus efficaces* pour la protection des espaces fragiles, encore convient-il que les responsables du POS en fassent un juste et équitable usage.

D'autre part, la **fixation d'un coefficient d'occupation des sols (COS)** permet de limiter les possibilités de construction. Les motifs de dépassement du COS doivent être limitativement énumérés et un plafond doit être fixé (CE 30 janvier 1991 " *Ville de Moulins* " et 2 décembre 1991 " *Souillé* ").

Enfin, il convient de rappeler que le POS peut délimiter des « **espaces boisés classés** » (cf. supra).

Quant aux procédures d'adaptation du POS, la **modification**, formule simplifiée et plus souple que la révision, ne peut être utilisée en cas d'atteinte à l'économie générale du plan et aux espaces boisés classés ou si de graves risques de nuisances sont à craindre. Le POS ne peut, par ailleurs, faire l'objet d'une **application anticipée** si celle-ci a pour but de supprimer une protection édictée en faveur d'un espace boisé ou de réduire de façon sensible une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels (article L. 123-4).

C- Les projets d'intérêt général (PIG)

Les PIG représentent les intérêts collectifs supracommunaux devant lesquels les documents d'urbanisme locaux doivent s'effacer. Il s'agit souvent d'opérations d'aménagement mais le code de l'urbanisme vise aussi expressément les PIG de « *protection du patrimoine culturel ou naturel* » et de « *mise en valeur des ressources naturelles* ». L'utilité publique du projet est soumise par le juge administratif à un plein contrôle de proportionnalité (CE 3 février 1992 *Commune de Soulom*).

Cette procédure pourrait certes être très efficace pour la protection de l'environnement mais en pratique elle est surtout utilisée pour des projets d'aménagement importants (autoroutes, TGV, équipements de service public) qui peuvent être perçus comme des menaces à l'environnement.

2. L'urbanisme opérationnel

L'exigence d'une étude d'impact et le respect des prescriptions contenues dans les POS lorsque les terrains aménagés et équipés sont cédés à des constructeurs et aménageurs sont les plus sûres garanties du respect d'un environnement particulièrement menacé par de telles opérations d'envergure.

A- Les Zones d'Aménagement concerté

Ainsi, la loi du 31 décembre 1976 a-t-elle rapproché la procédure de création des *zones d'aménagement concerté* (ZAC) du droit commun des POS : les ZAC doivent être compatibles avec les schémas directeurs. Elles ne peuvent être créées que dans les zones urbaines ou d'urbanisation future d'un POS existant (L. 311-1 al. 2). A défaut de POS la règle de la constructibilité limitée ne permet sa localisation que dans les parties urbanisées de la commune. Le dossier de création doit comporter une étude d'impact s'il a été préféré au POS un PAZ (*plan d'aménagement de zone*). La concertation de l'article L. 300-2 est obligatoire.

Le régime des emplacements réservés et des espaces boisés est soumis aux mêmes règles que celles des POS.

B- Les lotissements

Moins ambitieuses, les opérations de *lotissement* font aussi courir des risques à l'environnement, d'autant que les procédures sont souples et encore fortement marquées par le droit privé.

L'étude d'impact ne sera exigée, en l'absence de POS, que pour les lotissements permettant la construction d'une surface hors œuvre nette d'au moins 5 000 m² (seuil identique à celui fixé au titre de l'exigence d'une enquête publique). En dessous de ce seuil, le dossier de demande d'autorisation doit comporter obligatoirement une *note de présentation* indiquant les « dispositions prévues pour assurer l'insertion dans le site, le respect de l'environnement et la qualité de l'architecture ». L'autorisation de lotir est depuis la loi du 7 janvier 1983 de la compétence du maire dans les communes dotées d'un POS approuvé et cette

autorisation peut être refusée pour des motifs tenant à l'environnement, règles identiques à celles intervenant en matière de permis de construire.

On regrettera que la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement n'accorde qu'une place discrète à l'environnement et à la qualité de la vie parmi les objectifs des actions et opérations d'aménagement entreprises par les collectivités locales.

Semblable observation peut s'appliquer à la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

3. Les autorisations de construire

A- Conséquences de l'inflexion légale du principe de généralité du permis de construire

La loi du 6 janvier 1986, relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme, et le décret du 15 janvier 1986 exemptant du permis de construire de nouvelles catégories de travaux et constructions (cf. « ouvrages d'infrastructure des voies de communication et d'infrastructure portuaire et aéroportuaire », alors qu'auparavant seul l'outillage technique était concerné) risquent d'avoir des conséquences regrettables sur l'environnement.

S'agissant des ouvrages techniques de communication, la loi du 2 février 1995 a toutefois imposé que les lignes électriques aériennes de basse et moyenne tension soient interdites dans les zones d'habitat dense mais à partir de l'an 2 000 !

On signalera aussi que ces textes de 1986 exemptent désormais du permis de construire « les statues, monuments et œuvres d'art, lorsqu'ils ont une hauteur inférieure ou égale à 12 m au-dessus du sol et moins de 40 m² de volume », disposition qui permet l'implantation, au cœur des sites les plus prestigieux et protégés, de masses ou volumes baptisés « œuvres d'art », selon des modes et critères souvent empreints de subjectivité, la décision appartenant en dernier ressort au seul ministre de la Culture.

B- Octroi ou refus des autorisations et préoccupations d'environnement

Obligation est faite aux autorités responsables de la délivrance des permis de construire, du respect des préoccupations d'environnement (art. R. 111-14-2 CU).

Par ailleurs, le décret du 7 juillet 1977, pris en application de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, a élargi les pouvoirs des autorités administratives pour refuser ou soumettre à prescriptions particulières des projets de constructions qui contrarieraient l'environnement.

Ces mesures interviennent dans le cadre du *Règlement national d'urbanisme* qui, à l'exception de certaines dispositions concernant la salubrité et la sécurité publique, ne s'appliquent que dans les communes non dotées d'un POS.

Les hypothèses de *refus* possibles de permis fondées sur des préoccupations d'environnement se sont notablement accrues depuis le décret du 7 juillet 1977 : constructions portant atteinte à la salubrité et à la sécurité publique (R. 111-2), risquant d'être exposées à des nuisances graves (R. 111-3), pouvant favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants (R. 111-14) ; la disposition la plus redoutée des constructeurs est sans conteste **l'article R. 111-21**, applicable même en présence d'un POS concernant les constructions qui « *par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

Toutes ces dispositions permettent à l'administration, si elle ne veut pas aller jusqu'à opposer un refus, de soumettre l'autorisation de construire à des *prescriptions spéciales*, véritables obligations pour le constructeur de prendre les mesures de protection nécessaires.

Par ailleurs, le **règlement des POS** comporte généralement des dispositions favorables à l'environnement dont certaines s'inspirent notamment de l'article R. 111-21.

Les autorités administratives ne manquent donc pas de règles auxquelles se référer pour protéger l'environnement contre des constructions ou aménagements qui lui porteraient des atteintes inadmissibles. Lorsque les dispositions applicables sont

impératives, le juge administratif, exerce un *contrôle normal* sur les octrois ou refus d'autorisations.

Lorsque les **dispositions** sont **permissives** (par exemple article R. 111-21), une marge d'appréciation en opportunité est laissée à l'administration et le juge sera amené à sanctionner une trop forte sévérité ou un trop grand laxisme en exerçant son contrôle. Il peut ainsi imposer aux autorités administratives, « *le respect d'un minimum de logique. Même lorsqu'elles ont le pouvoir de faire ce qu'elles veulent, elles ne doivent pas être autorisées à faire n'importe quoi* » (conclusions G. Braibant sous CE 12 novembre 1970 « *Lambert* »). La technique de « **l'erreur manifeste d'appréciation** » est d'ailleurs apparue dans le domaine de l'atteinte portée à un site par un projet d'immeuble massif, long de 80 mètres, en bordure de mer, près de Saint-Tropez (CE Ass. 29 mars 1968 « *Société du lotissement de la Plage de Pampelonne* »).

Le juge n'hésite plus à engager un débat au fond et, tout en prenant en compte la qualité esthétique et architecturale d'une construction, appréciera son insertion dans l'environnement. La prétention du constructeur à une architecture soi-disant de qualité ne suffit pas à absoudre l'atteinte aux lieux avoisinants.

La prise en compte des préoccupations d'environnement dans le droit commun de l'urbanisme semble toutefois insuffisant pour garantir la qualité de l'espace urbain. Même si des progrès ont été accomplis, la laideur de certaines parties des villes, surtout à leur périphérie, et celle de nombreuses constructions publiques, loin d'être exemplaires en ce domaine, s'impose au regard. Les pouvoirs publics en ont pris conscience et ont, en 1993, intégré dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement un *concept fédérateur* de protection des « **paysages** » touchant aussi bien les espaces naturels que les espaces urbains.

Chapitre IV

La protection des paysages

La promotion du **paysage** comme centre autonome de préoccupation législative est un petit événement. Comme on l'a vu, le paysage était ici et là présent dans de nombreuses lois relatives à l'aménagement de l'espace et à l'occupation du sol et pris en compte dans les règles locales d'urbanisme. Mais un pas nouveau est franchi, en 1993 : le paysage ou plutôt les paysages sont pris en compte en tant que tels, marquant la volonté politique de traiter globalement de cette notion en ajoutant à l'objectif de protection celui de gestion.

Cette consécration fut précédée d'études initiées par le Ministère de l'environnement et qui montraient que la France était en retard par rapport à d'autres pays tels que la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou la Suisse.

La *loi du 8 janvier 1993* maintient une conception **élitiste** du paysage puisque la protection en s'applique qu'à des « *territoires remarquables par leur intérêt paysager* », tout en l'étendant à tous les paysages naturels, ruraux urbains.

La *loi du 2 février 1995* comporte aussi des dispositions en faveur des paysages et le Ministre de l'environnement a présenté en mars 1995 un premier « *plan paysage* ».

La protection résultant de ces textes se traduit par la création d'une nouvelle norme supracommunale : **les Directives de protection et de mise en valeur des paysages** (Section 1) et par divers dispositifs spécifiques de lutte contre le « *mitage* » des paysages (Section 2).

I - LES DIRECTIVES DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES PAYSAGES

1. Objet et contenu

Peuvent faire l'objet de directives les paysages remarquables qui se distinguent notamment par leur unité et leur cohérence, leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie d'habitat, d'activités ou de traditions.

— Ces Directives énoncent les *orientations* et les *principes fondamentaux* de protection et de mise en valeur des éléments caractéristiques constituant les structures d'un paysage.

— Pour ce faire, elles se composent :

- d'un **rapport de présentation** qui à partir de l'analyse initiale du paysage et de son caractère remarquable, expose les objectifs poursuivis quant à la protection et la mise en valeur qui peuvent porter sur les conditions de réalisation de certains travaux ou aménagements (notamment installations classées), l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions et la mise en œuvre des dispositions applicables en matière de camping, caravanage, clôtures, démolitions, défrichements, coupes et abattages d'arbres, affichage et publicité extérieure,
- de **documents graphiques** délimitant le périmètre et éclairant les orientations et principes fondamentaux,
- le cas échéant, d'un **cahier de recommandations**, purement incitatif, portant sur les modalités de restauration des espaces dégradés, de choix de certaines espèces végétales, d'entretien des éléments de paysage tels que les haies, zones humides, chemins ou berges, arbres et plantations d'alignement, ou d'utilisation de certains matériaux de construction.

Les *Directives paysagères* sont ainsi simplement incitatives : le prouve le fait que leur dossier ne contient pas de « règlement ».

Elles sont à *géométrie variable* et s'adaptent à des situations et à des périmètres très divers qui ne sont pas alignés sur les réalités administratives. Leur contenu est fonction du contexte local et des objectifs recherchés. Toutefois, pour éviter toute superposition de règles difficile à appliquer en pratique les Directives ne peuvent être établies sur les territoires couverts par les lois d'aménagement et d'urbanisme sur la montagne et le littoral.

2. Élaboration

La procédure d'élaboration des Directives paysagères est, comme celle des Directives territoriales d'aménagement, marquée par le « *retour de l'État* » tout en préservant une large concertation au niveau local.

— Si l'**initiative** peut appartenir à l'État ou à une collectivité locale, la décision de mise à l'étude relève du Ministre de l'environnement après consultation des ministres intéressés.

— L'**élaboration** et l'**instruction** du projet de directive sont conduites par le préfet. Une concertation est menée avec les collectivités locales concernées, les associations agréées et les organisations professionnelles. Compte tenu de cette concertation, le préfet établit un projet de directive, transmis avec les avis et observations au Ministre de l'environnement et autres ministres concernés. La Directive est approuvée par **décret en Conseil d'État** et fait l'objet de mesures de publicité au niveau local.

3. Effets

— Les documents d'urbanisme locaux (schémas directeurs, POS ou documents en tenant lieu) doivent être **compatibles** avec les Directives paysagères. A l'échelle de la commune, le POS fait normalement *écran* entre la Directive paysagère et les autorisations individuelles, dès lors que le POS en transpose complètement et fidèlement les dispositions.

— En principe, les Directives *ne sont pas opposables directement aux autorisations individuelles d'occuper et d'utiliser le sol* et aux autorisations de

défrichement. Toutefois, la loi prévoit deux exceptions : l'absence de POS ou l'incompatibilité du POS avec la Directive. Dans ce dernier cas, le préfet *invite* les collectivités locales à adapter leurs documents en conséquence ; on remarquera néanmoins qu'aucune procédure d'adaptation d'office par le préfet n'est prévue si la collectivité refuse ou tarde à y procéder, comme c'est le cas en droit commun de l'urbanisme lorsqu'un document local est incompatible avec une norme supracommunale.

— Il n'est pas encore possible de dresser un **bilan** des directives paysagères. Leur réussite dépendra principalement de leur clarté et de la délimitation précise de leur protection.

Une norme supracommunale est inefficace si son contenu se révèle confus, difficile à interpréter voire contradictoire. Trop de droit nuit au droit. Cela a été maintes fois dit et vérifié. Et une course aux directives paysagères, comme aux directives d'aménagement, risquerait d'en apporter une fois de plus la preuve.

II - LA LUTTE CONTRE LE « MITAGE » DES PAYSAGES

Cette lutte est encouragée par les règles et autorisations d'urbanisme de droit commun, la réglementation de l'affichage et de la publicité extérieure.

1. La prise en compte des paysages par le droit de l'urbanisme

A- Les documents d'urbanismes locaux

Aux termes de la loi Paysages, les **POS** doivent avoir pour objectifs « *de prendre en compte la préservation et la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution* ». Les POS peuvent désormais identifier et localiser tous éléments de paysage à protéger, et définir les prescriptions de nature à assurer leur protection.

Quant aux **PAZ**, ils doivent aussi préciser les mesures destinées à préserver la qualité des paysages, les **ZAC** étant d'importantes opérations d'aménagement « à risque ».

B- Le « volet paysager » du permis de construire

Le législateur de 1993 a eu le souci d'une part d'exiger du maître de l'ouvrage qu'il justifie la manière dont son projet s'insère dans l'environnement et d'autre part de donner à l'autorité responsable de la délivrance des permis de construire la possibilité d'apprécier l'atteinte que le projet pourrait porter aux paysages et ainsi de faire application dans les meilleures conditions de l'article R. 111-21 ou de dispositions similaires.

Le dossier de demande de permis de construire est enrichi de trois séries de **documents supplémentaires** :

- deux photos au moins permettant de situer le terrain respectivement dans le paysage proche et lointain et d'apprécier la place qu'il occupe ;
- d'un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, ainsi que le traitement des accès et abords ;
- d'une notice permettant d'apprécier l'impact visuel du projet.

La vertu **pédagogique** du « *volet paysager* » est évidente. Les maîtres d'ouvrages et concepteurs, contraints de fournir des documents sur l'insertion paysagère, seront conduits à lui prêter une attention plus soutenue.

2. La prise en compte des paysages par la réglementation de l'affichage et de la publicité extérieure

La police spéciale de la publicité extérieure résultant de la *loi du 29 décembre 1979* a pour finalité la sauvegarde de l'esthétique et du cadre de vie. La loi du 2 février 1995 a renforcé ce dispositif.

A- Contenu de la réglementation

• Les interdictions légales

La loi interdit toute publicité sur les immeubles classés ou inscrits, dans les sites classés, dans les parcs nationaux et les réserves naturelles et sur les arbres. Aucune dérogation à ces interdictions n'est possible.

En revanche, d'autres interdictions peuvent faire l'objet de *dérogation* :

- ainsi *hors* agglomération des zones de publicité peuvent être autorisées et, en agglomération, la publicité n'est interdite que dans certaines zones protégées. Des zones de publicité restreinte ou élargies peuvent être établies dans les sites inscrits et aux abords des monuments historiques.

C'est le conseil municipal ou le préfet qui délimitent les *zones de publicité autorisée*, de *publicité restreinte* ou de *publicité élargie* et fixent les règles qui y seront applicables.

Le plan de publicité constitue une sorte de « *mini-POS* » spécifique à ce domaine et sur lequel le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (CE 29 juillet 1994, « *Ministre de l'Équipement* »).

B- Exigence d'autorisations préalables

— Dans les zones de publicité autorisée, restreinte ou élargie, l'installation de dispositifs publicitaires est soumise à **autorisation préalable** du maire ou du préfet.

En tout état de cause, indépendamment de tout zonage, une autorisation préalable est requise pour les publicités lumineuses (y compris les enseignes laser).

Aucune publicité ne peut être installée sur un immeuble sans l'autorisation écrite de son propriétaire.

C- Sanctions

• Sanctions administratives

— Aux termes de la loi de 1979, dès la constatation d'une publicité irrégulière, le maire ou le préfet prend un arrêté **mettant en demeure** le contrevenant de procéder dans un bref délai à la suppression ou la mise en conformité de l'installation litigieuse. Si cette mise en demeure s'avère infructueuse, une **astreinte** maximum de 500 F par jour de retard est due automatiquement et l'État peut procéder à l'exécution d'office de la remise en état des lieux aux frais du contrevenant.

La loi du 2 février 1995 permet à l'État de mettre en œuvre cette procédure d'exécution d'office dès constatation de l'infraction et après mise en demeure préalable pour les infractions les plus graves (violation des interdictions légales, absence d'autorisation du propriétaire).

• ***Sanctions pénales***

En cas de violation de la réglementation sur la publicité, le juge répressif peut prononcer une *amende* comprise entre 50 F et 15 000 F pour chaque publicité installée en infraction et ordonner, le cas échéant sous astreinte, leur suppression ou leur mise en conformité.

Les sanctions administratives sont toutefois plus *efficaces* en raison de leur rapidité d'intervention ; il n'est d'ailleurs recouru aux poursuites pénales qu'après échec des procédures administratives de contrainte.

Cette réglementation de la publicité extérieure est loin d'être un élément accessoire de la protection de l'environnement. La multiplication et la localisation anarchique de dispositifs publicitaires racoleurs sont un des éléments majeurs de la dénaturation des paysages naturels et urbains.

Troisième partie

Le droit des pollutions et des nuisances

La lutte contre les pollutions et les nuisances s'inscrit, le plus souvent, dans le cadre de *polices spéciales*, même si elle peut aussi emprunter aux règles de la police générale qui inclut la salubrité et la tranquillité publiques. Se sont ainsi développées des réglementations protectrices contre les agressions résultant de l'accélération des découvertes techniques et de la fatalité d'un progrès non exempt de perversité dans ses effets. Elles tendent au contrôle des *installations « polluantes »* (chapitre 1), à la défense des *ressources naturelles* : eau, air (chapitre 2), à la protection contre les *nuisances sonores* (chapitre 3). Le problème des *déchets* et de leur recyclage est devenu une préoccupation majeure de notre époque (chapitre 4).

Chapitre I

Les installations classées

Le souci de protéger les populations contre les nuisances causées par la présence d'établissements polluants en milieu urbain a été à l'origine de réglementations anciennes qui furent les premières ébauches d'un droit de l'environnement : interdiction des élevages d'animaux à Paris par des ordonnances remontant au XIV^e siècle, réglementation des eaux polluées dès le XV^e siècle, des « boucheries-tueries » dès le XVII^e siècle.

La lutte contre les pollutions fait intervenir plusieurs types de *polices* confiées à des autorités diverses, complémentarité et non pas concurrence.

Outre la police spéciale des installations classées, qui justifie une étude plus approfondie, il convient de rappeler que le maire, en vertu de ses pouvoirs de *police administrative générale*, issus de l'art. L. 131-2 du Code des communes, a la charge de la sécurité et de la salubrité publique : lutte contre le bruit, les odeurs, les pollutions atmosphériques, etc., et , plus généralement, depuis la loi du 7 janvier 1983 (art. 90), lutte contre « les pollutions de toute nature ». Le maire est chargé aussi, en principe, de la police rurale (art. L. 131-1). Les textes laissent des pouvoirs importants au préfet, lequel a, en particulier, le pouvoir d'élaborer et faire respecter le *règlement sanitaire départemental*. Rien n'interdit aux maires, selon les principes du droit commun, d'aggraver des mesures prises à l'échelon supérieur, si l'urgence ou la situation particulière de la commune le justifient.

Trois grandes dates ont jalonné l'évolution du droit des *installations classées* : 1810, 1917, 1976.

Pris après les avis de la section de chimie de l'Institut, le *décret napoléonien du 15 octobre 1810* relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux tentait, avec une remarquable prémonition, de concilier les impératifs d'une industrie naissante et l'intérêt de la salubrité publique. *Trois classes* étaient distinguées selon leur degré de nocivité, et, préalablement à l'ouverture, une

autorisation était exigée, la proximité ou l'éloignement des habitations étant un critère déterminant. Ce système fonctionna durant plus d'un siècle mais, estimé trop sévère, il fut assoupli par la *loi du 19 décembre 1917*, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes qui, d'une part excluait les établissements agricoles ainsi que les entreprises de l'État et des collectivités locales de son champ d'application, d'autre part instituait une classe soumise à une simple déclaration, classe qui ne cessa de proliférer aux dépens des deux autres, les contrôles demeurant insuffisants. Le préfet avait la responsabilité de cette police spéciale sous la tutelle du ministre de l'Industrie puis, à la suite d'une réforme en 1971, sous celle du ministre de l'Environnement.

La réelle prise en compte de l'environnement résulte de la *loi du 19 juillet 1976*. Cette loi fixe des principes fondamentaux qui sont toujours en vigueur. Sous l'impulsion des directives communautaires, notamment la *Directive Seveso*, dont une nouvelle version est en préparation, la loi de 1976 a été modifiée dans le sens d'un renforcement des contraintes pesant sur les exploitants et des contrôles.

Le droit des installations classées s'articule autour d'un *contrôle administratif préalable à leur ouverture* (Section 1), d'un *contrôle permanent de leur fonctionnement* (Section 2) et d'un dispositif de *sanctions* (Section 3). Le droit applicable aux *centrales nucléaires*, distinct dans une large mesure de celui des installations classées en raison des risques particuliers attachés à ce type d'installation, mérite une étude spécifique (Section 4).

I - LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF PRÉALABLE

La réglementation des installations classées vise celles qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments.

Les installations classées sont définies par une *nomenclature*. Les *carrières* y sont incluses. Il en est de même de certaines installations visées par les lois sur l'eau ou

sur l'élimination des déchets, regroupement cherchant à remédier à la perte d'unité du régime juridique des installations classées du fait de la reconnaissance de trop nombreux régimes spécifiques.

La législation française sur les installations classées remet entre les mains de l'administration d'État la gestion des risques et des nuisances d'origine industrielle, contrairement à d'autres pays de l'Union européenne qui attribuent la compétence principale aux autorités décentralisées.

1. Installations soumises à autorisation ou à déclaration

Les installations présentant de *graves* dangers ou inconvénients pour l'environnement sont soumises à **autorisation** alors que celles dont l'impact sur l'environnement est limité font l'objet d'une **déclaration préalable**. Ces procédures sont de la compétence du préfet.

A- Procédure d'autorisation

Elle concerne environ 50 000 installations.

• Dossier de demande et études préalables

La demande doit émaner de *l'exploitant*. Le dossier doit comporter des indications très précises quant à la localisation de l'installation, la nature et le volume des activités projetées et les procédés de fabrication qui y seront utilisés. Mais surtout, ce dossier doit comprendre une étude d'impact et une étude de dangers et le cas échéant une étude de sûreté. **L'étude d'impact** est *spécifique* aux installations classées bien que son contenu soit largement aligné sur celui des études de droit commun. Elle doit en particulier analyser les effets du projet non seulement sur l'environnement naturel mais aussi sur les biens matériels et le patrimoine culturel ; les mesures compensatoires envisagées doivent faire l'objet de précisions concernant « *les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues, leur caractéristiques détaillées ainsi que les performances attendues notamment en ce qui concernent la protection des eaux souterraines, l'épuration et l'évacuation des eaux résiduelles et des émanations gazeuses, l'élimination des déchets* ».

L'étude de dangers doit analyser les dangers et risques d'accidents prévisibles et exposer les mesures de prévention et les moyens de secours prévus. Elle est soumise à un contrôle préalable du préfet qui peut imposer au demandeur une analyse critique des mesures envisagées. Pour les installations les plus dangereuses, une **étude de sûreté** doit être réalisée par un expert extérieur choisi en accord avec l'administration.

Enfin, le dossier doit comporter une **notice** justifiant la *compatibilité* du projet avec la réglementation sur l'hygiène et la sécurité du travail.

• **Enquête publique**

L'enquête publique doit être impérativement ouverte dans les 3 mois suivant la réception du dossier complet de demande, le préfet ayant un délai de 2 mois pour transmettre le dossier au président du Tribunal administratif qui désigne un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête.

L'enquête se déroule ensuite dans les conditions du droit commun.

Le rapport d'enquête est remis au préfet dans les 15 jours après avoir recueilli les observations des exploitants.

• **Délivrance**

Après consultation de nombreux organismes, administrations et collectivités (notamment inspection des installations classées et conseil départemental d'hygiène), l'autorisation est délivrée par le **préfet** dans un délai de 3 mois à compter de la réception du rapport d'enquête publique, sauf prorogation dûment motivée. L'autorisation fait l'objet de mesures de *publicité* : dépôt et affichage en mairie, publication dans deux journaux locaux. Elle est accordée soit à titre précaire, soit à titre permanent mais est frappée de caducité si l'exploitation n'est pas entreprise dans un délai de 3 ans ou si elle est interrompue pendant 2 ans.

• **Contenu**

L'autorisation peut imposer des prescriptions et obligations particulières. Ainsi, dans le cadre de la *directive Seveso*, le préfet peut exiger des plans d'opération

interne et des **plans d'urgence**. Il peut également prescrire une **obligation d'éloignement** des habitations, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication...

Les exploitants sont soumis à des obligations financières précises comportant des garanties pouvant être mises en œuvre en cas de pollution ou après la fermeture de l'établissement lorsque les exploitants ne sont plus en mesure de respecter leurs obligations.

B- Procédure de déclaration

9 000 déclarations environ sont faites chaque année. La *déclaration* doit être effectuée par l'exploitant avant la mise en service de l'installation. Le dossier doit mettre en valeur la localisation de l'installation, la nature et le volume d'activités projetés, ainsi que des plans à échelle précise.

Les pouvoirs du préfet sont limités. Dès lors que la déclaration est légale en la forme, il est *tenu* de délivrer le récépissé. L'inspection des installations classées et les collectivités locales ne sont pas consultées. Si l'installation déclarée ne respecte pas sur le fond la réglementation, il semble que l'administration ne puisse que recourir à ses pouvoirs de *sanctions administratives*. Le préfet joint au récépissé les prescriptions ministérielles applicables au type d'installation concernée, sauf dérogations selon les circonstances locales, et peut prescrire si nécessaire des mesures complémentaires. Les règles de caducité sont identiques à celles prévues pour les autorisations.

C- Contentieux spécial

Outre le contentieux administratif de droit commun de la légalité et de la responsabilité, les installations classées sont soumises à un **contentieux spécial** qui investit le juge de pouvoirs administratifs importants. D'une part, il peut confirmer une autorisation ou un récépissé de déclaration tout en **substituant** ses propres prescriptions spéciales à celles imposées par le préfet. D'autre part, il peut annuler un refus d'autorisation et décider **d'accorder** celle-ci *au lieu et place de l'administration*.

2. Portée du principe de l'indépendance des législations et liens avec le droit de l'urbanisme

En principe, les législations des installations classées et de l'urbanisme sont *indépendantes*. Les autorisations au titre de ces deux réglementations sont instruites et délivrées parallèlement, et l'illégalité de l'une est sans influence sur celle de l'autre. Toutefois, une séparation trop stricte pourrait entraîner des situations délicates en pratique et certains liens se sont développés.

A- Liens avec le permis de construire

Les dossiers de demandes d'autorisation d'installations classées doivent comporter la *justification* du dépôt de la demande de permis de construire et réciproquement. Cette absence de justification entache les procédures d'irrégularité (CE 7 février 1986 M. « *Colombet* »).

Le permis de construire ne peut être délivré avant la clôture de l'enquête publique réalisée au titre des installations classées.

Cette meilleure articulation des procédures ne fait toutefois pas obstacle à ce que le permis soit octroyé avant l'autorisation de l'installation classée ou inversement et à ce que ces deux décisions puissent être contradictoires, aboutissant dans les faits à une situation inextricable.

B- Liens avec les règles d'urbanisme

Le principe est que le préfet ne peut se fonder sur des règles d'urbanisme lorsqu'il statue en matière d'installations classées. Sous la pression des faits, ce principe a subi certaines inflexions.

— Les POS et les PAZ peuvent définir des **zones** où les installations classées sont interdites ou autorisées sous certaines conditions. Le préfet est alors tenu d'appliquer ces règles.

— Certaines dispositions des lois d'Aménagement et d'Urbanisme (Lois Montagne, Littoral, Aéroports) sont directement opposables aux installations classées.

— L'article L. 421-8 du code de l'urbanisme permet au préfet de délimiter en dehors des zones couvertes par un POS des **périmètres de protection inconstructibles** autour des installations classées. En raison du peu de succès rencontré en pratique par cette disposition, la possibilité d'instituer une servitude d'utilité publique autour des *installations les plus dangereuses* a été prévue.

La servitude requiert une *enquête publique* préalable et est créée par le préfet si les conclusions de l'enquête sont favorables et par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. L'existence ou l'absence de POS est indifférente. Il peut même être recouru à la procédure de *Projet d'intérêt général* pour imposer de tels périmètres de protection (CE 3 février 1992, « *Commune de Soulom* » : périmètre de 700 m autour d'une installation de stockage d'ammoniaque).

— Enfin, il est à noter qu'un **projet de Directive européenne** envisage de permettre à l'autorité compétente en matière de permis de construire de fixer dans ce cadre les limites d'émission acceptables pour les installations polluantes.

II - LE CONTRÔLE DU FONCTIONNEMENT

1. Surveillance permanente de l'Administration

A- Prérogatives de l'Administration

L'Inspection des installations classées est habilitée à exercer une surveillance permanente qui porte sur le respect de la réglementation et des prescriptions imposées par le préfet, ainsi que sur l'application des mesures de prévention des risques. Le nombre, beaucoup trop faible des inspecteurs (14 en 1968) s'est beaucoup accru (600 en 1993). Ils sont dotés de *pouvoirs importants* : droit d'entrée 24 h / 24 (l'obstacle qui serait fait à ce droit est pénalement sanctionné), communication de toutes pièces nécessaires et des résultats des mesures de pollution prescrites, analyses et contrôles techniques par des laboratoires agréés aux frais de l'exploitant. En outre le préfet peut même d'office imposer à l'exploitant des **études** en cas de non-respect des prescriptions techniques voire des mesures curatives.

Les inspecteurs des installations classées dressent *procès-verbal* des infractions mais ne sont pas compétents pour infliger des sanctions à l'exploitant.

B- Financement du contrôle

Les installations ayant le caractère d'établissements industriels et commerciaux sont assujettis à une **taxe** perçue lors de la délivrance de l'autorisation ou du récépissé de déclaration. Certaines installations présentant un risque important pour l'environnement donnent lieu à une **redevance** annuelle ou trimestrielle.

Ces taxes et redevances sont affectées pour partie à l'Inspection des installations classées.

2. Évolution des installations

A- Modification en cours d'activité

Ces modifications peuvent résulter de prescriptions administratives ou de l'initiative de l'exploitant, lequel est tenu *d'informer* l'administration de toute évolution de son installation : modification d'utilisation, accidents ou incidents, changement d'exploitant.

— Sur proposition de l'Inspection et après avis du conseil départemental d'hygiène, des **prescriptions complémentaires** peuvent à tout moment être imposées par l'administration.

Informée des **modifications** projetées par l'exploitant, l'Administration apprécie leur impact sur l'environnement et peut soit les accepter purement et simplement de manière implicite, soit prescrire des mesures complémentaires, soit les soumettre à une nouvelle autorisation. Cette appréciation discrétionnaire s'exerce bien entendu sous le contrôle vigilant du juge administratif.

B- Cessation d'activité

L'administration doit être préalablement *informée* de toute cessation d'activité dans un délai d'un mois ou de 6 mois pour certaines installations (déchets...), à peine de sanctions pénales pour l'exploitant.

Une procédure rigoureuse de **remise en état du site** est prévue. L'exploitant doit produire un mémoire sur l'état du site précisant les mesures destinées à assurer la protection de l'environnement, et évaluant la gravité d'une éventuelle pollution.

Sur cette base, le préfet peut ordonner des prescriptions complémentaires. Ce mémoire permet aussi une meilleure information des acquéreurs éventuels.

A l'achèvement des travaux de remise en état, ceux-ci font l'objet d'un **procès-verbal de récolement** sous le contrôle de l'Inspection.

Enfin, l'Administration bénéficie d'un « **droit de suite** ». La cessation d'activité et la remise en état du site ne mettent pas un terme aux obligations de l'exploitant qui continue à répondre des désordres directement imputables à son exploitation passée.

III - SANCTIONS

1. Sanctions administratives

Les sanctions administratives relèvent de la compétence exclusive du **préfet**, qui pour les plus graves doit recueillir l'avis du conseil départemental d'hygiène. Elle sont subordonnées à une **mise en demeure préalable** de l'exploitant de se conformer à la réglementation et aux prescriptions administratives, l'absence d'un tel acte engage la responsabilité de l'État.

Cette mise en demeure a l'avantage de permettre de tenter une **régularisation** avant la mise en œuvre des sanctions.

Les sanctions administratives varient selon la gravité de l'infraction et peuvent consister en :

— la **consignation** auprès d'un comptable public d'une **somme** correspondant à des travaux de mise en conformité : si l'exploitant les exécute de son plein gré, la somme lui est restituée alors que tel ne sera pas le cas si l'exécution d'office par l'administration s'avère nécessaire ;

— la **suspension provisoire** de l'activité jusqu'à la régularisation de l'infraction ;

— la **fermeture définitive** si l'exploitant refuse de procéder à la mise en conformité de son installation ou si celle-ci est impossible. Il est à noter qu'indépendamment de toute sanction, une installation régulière peut être frappée d'une telle mesure si elle présente en cours de fonctionnement des *dangers irréversibles*. Cette mesure d'ordre public est alors prescrite par décret en Conseil d'État après avis du conseil supérieur des installations classées.

Toute sanction doit être *motivée* de façon précise et circonstanciée et ne doit pas se borner à un simple rappel de la législation applicable.

2. Sanctions pénales

Les sanctions pénales ont été aggravées peu à peu.

Les **délits** consistent en l'absence d'autorisation, le non-respect des réglementations et prescriptions techniques, la poursuite de l'exploitation malgré une mise en demeure, l'obstacle aux droits de contrôle. Les **contraventions** concernent certaines « petites » installations et consistent principalement en l'absence de la déclaration requise.

L'administration apprécie librement l'opportunité des poursuites, son inertie peut néanmoins être palliée par la construction de partie civile des associations.

Le maximum des **amendes** a été porté à 500 000 F et à un million de francs en cas de récidive et celui de la peine **d'emprisonnement** à une année. Le juge pénal peut ordonner des mesures de **mise en conformité** ou de **remise en état**, le cas échéant sous astreinte. La **publicité** de la condamnation peut également être prescrite.

Sur le plan civil, l'exploitant est tenu de réparer les dommages causés aux tiers par l'exploitation irrégulière. Le juge prononce, selon les cas, soit une réparation en nature en ordonnant des mesures destinées à faire cesser le préjudice, soit une réparation pécuniaire.

Toutefois, le juge prend en compte le rapport *d'antériorité* entre la victime et l'installation polluante (théorie de « *la préoccupation* »).

Ce droit à réparation des victimes de pollutions a récemment fait l'objet d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (9 décembre 1994 « *Lopez Ostra c/Espagne* »). Une recherche en droit comparé sur cette délicate question, aux enjeux importants, serait bienvenue.

IV - LE CAS PARTICULIER DES CENTRALES NUCLÉAIRES

Initiée au plus haut niveau politique, la construction des centrales nucléaires a fait l'objet de programmes plus ou moins ambitieux selon les époques. En 1974, il avait été décidé d'en construire 13 et de prévoir 37 autres sites ; en 1981, ce programme a été ramené à de plus justes proportions prenant en compte la satisfaction des besoins réels en énergie.

Le *choix du site* nucléaire, s'il repose sur certains critères techniques précis (nature du terrain, possibilités de refroidissement...), ne fait l'objet d'aucune autorisation spéciale. Par contre, la *création* et le *fonctionnement* de la centrale sont soumis à une multitude d'autorisations et contrôles, dispersés dans des textes trop diversifiés, une loi générale sur le nucléaire et le débat démocratique qu'un tel enjeu appelait n'étant pas encore parvenus à s'imposer.

1. Création

Les installations nucléaires de faible importance et celles inscrites à la nomenclature sont soumises au droit commun des installations classées. Par contre, les *installations nucléaires de base*, définies par un décret du 11 décembre 1983, dont font partie les centrales nucléaires, les accélérateurs de particules, les usines de préparation des substances radioactives et les installations destinées au stockage ou au traitement des déchets radioactifs, sont soumises à un régime spécial.

Elles ne peuvent être créées qu'après de *multiples autorisations*, assorties éventuellement d'études d'impact : autorisation de création, précédée d'une enquête publique ; autorisations d'occupation du domaine public, de défrichement,

de prise d'eau, de rejets des effluents radioactifs gazeux et liquides, et, depuis 1976 seulement, permis de construire. Comme les études et la mise au point des dossiers se font en milieu fermé, réservé aux responsables du CEA, de COGEMA et d'EDF, l'administration n'a guère de moyens de s'opposer à des projets d'une telle complexité scientifique et les associations de défense de l'environnement ou le juge se trouvent tout aussi démunis.

Les associations n'ont cependant pas manqué de mener le combat antinucléaire sur tous les fronts.

Outre les manifestations, parfois violentes, sur le terrain, elles ont contesté presque tous les projets et usé de tous les moyens de droit pour faire triompher leurs points de vue devant le juge. Les succès ont été jusqu'ici bien minces.

Le recours en excès de pouvoir contre un décret d'autorisation de création n'ont jamais abouti à une annulation, pas plus que ceux intentés contre la déclaration d'utilité publique, l'indépendance entre les deux documents étant retenue (CE, Ass. 28 février 1975, « Herr »), à propos de la centrale de Fessenheim. Sur le fond, le Conseil d'État s'est refusé prudemment à dresser un bilan négatif, craignant, à juste titre, de se transformer en « juge qui gouverne ». Un considérant type a été mis au point à propos de l'affaire du surrégénérateur de Creys-Malville (CE, 4 mai 1979, « Département de la Savoie ») : « *Le déséquilibre entre les besoins en énergie et les ressources disponibles sur le territoire national rend nécessaire le développement de la production d'énergie électrique par des procédés différents de ceux qui sont utilisés habituellement* ».

En ce qui concerne le *permis de construire*, les tribunaux administratifs ont été plus audacieux que la Haute Juridiction et ont annulé à deux reprises les permis de construire une centrale : celle de Cruas-Meysses (TA Lyon, 29 octobre 1979), pour insuffisance d'étude d'impact, et celle de Cattenom (TA Strasbourg, 25 mars 1982). Mais dans l'un et l'autre cas, un second permis fut délivré immédiatement et estimé légal. De même, les courageuses décisions de sursis à exécution prises par certains tribunaux administratifs furent-elles rapidement annulées en appel.

Quant au moyen tiré de ce qu'une *voie de fait* naîtrait du commencement des travaux par EDF avant l'obtention d'une quelconque autorisation, les tribunaux judiciaires le rejettent, estimant qu'il s'agit de travaux préalables (néanmoins souvent importants et irréversibles), n'entraînant aucune atteinte à la propriété privée ou à une liberté publique (CA Caen, 28 juin 1977, à propos de la centrale de Flamanville).

2. Fonctionnement

Les accidents nucléaires sont dieu merci rares mais il y eut Three Mile Island et surtout Tchernobyl. Quant aux risques de contamination radioactive des milieux naturels, si occultés soient-ils, leur importance donne à réfléchir : ainsi les réactions en chaîne, communes en écologie, ont pour conséquence la multiplication par 20 à 30 000 de la radioactivité des plantes et des poissons par rapport au milieu aquatique dans lequel ils se développent.

Les gouvernements ont donc la responsabilité de la mise en point de mesures très rigoureuses de sécurité et sûreté nucléaires. En France, les principales réformes ont concerné : la création en 1973 d'un *Conseil supérieur de la Sûreté nucléaire* et d'un *Service central de Sûreté nucléaire* chargés le premier de faire des recommandations aux pouvoirs publics, le second d'un contrôle des installations, incluant la protection des travailleurs de la centrale contre les rayonnements ionisants. Par ailleurs, deux décrets des 6 novembre et 31 décembre 1974 ont pris des dispositions relatives aux *rejets d'effluents radioactifs gazeux et liquides*, les soumettant à une double autorisation et à surveillance. Un problème capital n'a pas encore reçu de solution nette : celui des *déchets radioactifs* (cf. *infra*). Si une résolution du Conseil de la CEE (18 février 1980) a attiré l'attention sur leur croissance et les risques encourus, le choix entre les formules du stockage ou du retraitement (cf. La Hague) n'est pas encore fait. Le CEA s'est doté en 1979 d'un service spécifique : l'*Agence nationale pour la Gestion des déchets radioactifs* (ANDRA), qui théoriquement doit travailler en liaison avec le ministère de l'Environnement.

L'importance des risques, la gravité des dommages, l'imputabilité des fautes, la preuve du lien de causalité sont à l'origine de la mise au point d'un régime spécifique de *responsabilité en cas d'accident nucléaire*. La source de ce régime doit être recherchée dans la Convention de Paris du 29 juillet 1960 (entrée en vigueur en 1968), complétée par la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963. Ces conventions ont été suivies de lois propres à chaque pays signataire : loi du 30 octobre 1968 modifiée par la loi du 16 juin 1990 pour la France.

Ces textes consacrent un régime de **responsabilité civile objective**, *sans faute* à prouver, visant tous les événements mettant en cause des combustibles nucléaires, des déchets radioactifs, des rayonnements ionisants survenus dans une installation ou au cours d'un transport nucléaire. L'action devra être dirigée contre l'exploitant (EDF, CEA ou COGEMA), lequel est tenu de souscrire une assurance. Pour satisfaire à cette obligation, les compagnies d'assurances ont créé un groupement d'intérêt économique (GIE) et souscrit un traité de réassurance avec l'État, lequel peut, par ailleurs, accorder directement sa garantie aux exploitants.

Un système voisin a été mis en place pour les accidents dus à un navire nucléaire.

Il faut espérer que la démonstration de l'efficacité de ces règles n'aura pas à être faite. Bien qu'elles constituent un progrès réel, on peut émettre certaines réserves : indemnités globales trop faibles et non régulièrement réévaluées, délai de prescription de l'action ramené à dix ans au lieu de la prescription trentenaire de droit commun, difficultés pour les victimes d'apporter la preuve du lien de causalité entre le dommage et le fait générateur.

Chapitre II

La défense des ressources naturelles

Il s'agit de protéger, contre diverses formes de pollutions, les ressources essentielles à la vie humaine, à savoir principalement *l'eau* (Section 1) et *l'air* (Section 2).

I - LA PROTECTION DE L'EAU

Bien que la nécessité de l'utilisation de l'eau par l'industrie, de l'irrigation des terres agricoles et de la consommation domestique ne puisse être remise en cause, cette « *fonction économique et sociale* » de l'eau ne saurait méconnaître la gravité des risques de pénurie et de dégradation de sa qualité, de plus en plus menacée par des déversements et des déchets dangereux et polluants.

Le *droit international* s'est préoccupé très tôt de lutter contre la pollution des eaux douces (cf. Traité américano-canadien de 1909). La plupart des conventions ne concernent qu'un lac ou un cours d'eau déterminé (cf. en ce qui concerne le Rhin : Convention du 3 décembre 1976, laborieusement signée et approuvée par la France en 1983). Plus récemment, les Communautés européennes ont adopté une série de *directives* très « techniques » fixant des normes de qualités et dressant des listes, « noires » ou « grises » selon que les substances qui y figurent doivent être éliminées ou réduites. Quant à la pollution des mers, elle fait l'objet de nombreuses conventions spécifiques, soit régionales ne concernant que certaines mers particulièrement menacées (cf. Convention de Barcelone du 16 février 1976 et Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 pour la mer Méditerranée), soit relatives à des formes individualisées de protection (cf. Convention de Londres du 26 décembre 1972 sur la pollution résultant de l'immersion des déchets et du 2 novembre 1973 concernant les rejets d'hydrocarbures et de substances dangereuses par les navires). Après de longues et laborieuses discussions, une

Convention générale sur le droit de la mer a été signée à Montego Bay, le 10 décembre 1982. Les art. 192 et 237 traitent de l'obligation pesant sur les États de protéger le milieu marin par une surveillance constante des espaces se trouvant sous leur juridiction (eaux intérieures, eaux territoriales, zone économique exclusive, plateau continental), et par la coopération, l'échange d'informations, l'assistance mutuelle dans les espaces internationaux (haute mer, détroits, grands fonds).

En *droit français*, le premier texte général prenant en compte la nécessité de mettre en place un système de gestion globale des ressources nationales en eau fut la *loi du 16 décembre 1964* qui découpa le territoire en **six bassins hydrographiques** et créa des institutions nouvelles dotées de moyens financiers propres à assurer cette gestion.

Toutefois, la mise en œuvre de cette loi a souffert de sa complexité et de certaines de ses insuffisances. Une grande réforme du droit de l'eau, unifiant, simplifiant et complétant les dispositifs de protection a donc été envisagée. Elle a finalement abouti à la *loi sur l'eau du 3 janvier 1992* dont les apports sont intéressants quant à la planification, la police et la gestion équilibrée de l'eau, mais se révèlent moins ambitieux que les intentions initiales des pouvoirs publics.

Cette loi affirme toutefois de grands principes devant guider la politique de l'eau, pris dans un sens générique : eaux superficielles, souterraines, maritimes (dans la limite des eaux territoriales).

Elle déclare que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » et que la protection et la mise en valeur de cette ressource sont « *d'intérêt général* », l'usage de l'eau appartenant à tous.

1. Les instruments de planification

La loi de 1964 avait mis en place un *Comité national de l'eau* et, dans chacun des six Bassins, des *Comités de bassin* composés de représentants de l'État, des collectivités locales, des usagers et de personnalités qualifiées ayant des pouvoirs

consultatifs sur l'opportunité des aménagements et sur le taux des redevances et exerçant une fonction d'arbitre entre les divers intérêts locaux et nationaux.

La création la plus originale de la loi de 1964 fut celle des *Agences financières de Bassin*, établissements publics administratifs chargés de faciliter des actions d'intérêt commun en collectant et redistribuant des redevances perçues sur les pollueurs, proportionnellement à la quantité et à la qualité de leurs rejets dans l'eau.

Un *inventaire général* du degré de pollution des eaux superficielles, établi sur des fichiers très précis, tenus à jour et pouvant être librement consultés, a été réalisé dans chacun des six bassins. Par contre, la détermination par décret de critères et *d'objectifs de qualité* pour chaque cours d'eau, assortie d'une obligation de respect par les riverains et utilisateurs, n'a pu, tant la tâche était difficile, être menée à bien. (Un seul décret concernant trois rivières a été pris). Plus modestement, des circulaires sont intervenues, en particulier celle du 17 mars 1978, recommandant l'élaboration par les départements de cartes d'objectifs de qualité et, dans chaque bassin, ou région, de schémas d'aménagement des eaux. Une formule souple a été recherchée, dans les « *contrats de rivière* », pouvant être conclus entre le ministère de l'Environnement et le département, l'État apportant son concours au financement de certains travaux destinés à l'amélioration des eaux : cf. protection des berges, aménagement des paysages. Au niveau communautaire, des *objectifs de qualité* ont aussi été définis dont des procédures d'échange d'information assurent le respect (cf. Directives de 1975, transposées en droit français en 1989).

La loi de 1992 crée des instruments de planification plus cohérents dont la portée juridique est accrue et la mise en œuvre facilitée.

A- Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

1) Pour chaque bassin ou groupement de bassins, un **schéma directeur** d'aménagement et de gestion des eaux fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de l'eau. Ils définissent de manière générale et harmonisée les

objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre.

Les **programmes** et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être *compatibles* voire, le cas échéant, rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions doivent le prendre en compte. Ils sont élaborés à l'initiative du préfet, coordonnateur de bassin, par le Comité de bassin en liaison avec les conseils régionaux et les conseils généraux, et approuvés in fine par l'autorité administrative. Ils sont mis à la disposition du public.

2) Pour chaque **sous-Bassin** ou groupement de sous-bassins, délimités par le schéma directeur et correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère, un SAGE fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle, souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que la préservation des zones humides. Le SAGE est élaboré, révisé et suivi par une **commission locale de l'eau** créée par le préfet et composée de représentants des collectivités locales, de l'État, des usagers, des propriétaires riverains, des associations et des organisations professionnelles. Après avis des conseils régionaux, des conseils généraux et du comité du bassin, le projet de SAGE est mis à disposition du public puis approuvé par l'autorité administrative.

Le SAGE fixe des priorités, évalue les moyens économiques et financiers. Il doit être *compatible* avec le schéma directeur. Les décisions administratives doivent elles-mêmes être compatibles ou rendues compatibles avec le SAGE. Les autres décisions doivent le prendre en compte.

B- Structures de mise en œuvre

Outre la **commission locale de l'eau**, les schémas sont mis en œuvre par l'État et des groupements spécifiques.

1) Dans chaque bassin, le **préfet** anime et coordonne la politique de l'État en matière de gestion et de police de l'eau, notamment en cas de situation de crise.

2) Les collectivités locales ou leurs groupements peuvent, pour assurer la réalisation des objectifs des SAGE, s'associer dans une **commission locale de l'eau**, érigée par la loi en établissement public. Les associations et syndicats de personnes physiques ou morales ayant des activités dans le domaine de l'eau peuvent y être associés à titre consultatif.

La communauté établit un **programme** pluriannuel d'intervention après avis conforme de la commission locale de l'eau.

2. La police de l'eau

A- Les règles générales de préservation de la qualité de l'eau

Des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et maritimes sont désormais fixées par décret. Elles peuvent imposer des interdictions ou limitations de l'usage de l'eau. Des prescriptions particulières à certaines parties du territoire peuvent également intervenir (par exemple gestion des cas de sécheresse ou de pénurie).

B- Les autorisations individuelles

• Installation soumises à autorisation ou déclaration

Pour le respect de ces règles, la loi de 1992 (article 10) met en place un régime inspiré de celui des installations classées. Sont soumis à un **contrôle administratif préalable** les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés « à des fins non domestiques entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines ou une modification du régime ou de la qualité des eaux ».

Une nomenclature de ces installations permet, en fonction des dangers et risques encourus par les eaux, de déterminer si elles sont assujetties à autorisation ou à déclaration.

L'autorisation est accordée par l'autorité administrative après **enquête publique** et pour une durée déterminée. Elle peut imposer des prescriptions et mesures particulières à la charge de l'exploitant.

Dans certaines circonstances graves (salubrité publique et préservation de l'eau potable destinée à la consommation, inondation ou risque d'inondation, menace majeure pour le milieu aquatique, abandon de l'installation), elle peut être retirée sans indemnité.

Ce régime de contrôle administratif ne dispense pas du respect du dispositif applicable au titre de la législation des installations classées.

• ***Le contrôle des rejets***

Une loi de 1902 a prévu l'institution autour des points d'eau menacés par l'installation à proximité d'activités polluantes, de *périmètres de protection*, mesure de salubrité publique rendue obligatoire par la loi de 1964 (art. L. 20 et L. 21 C. santé publique). Leur mise en place est loin d'être complète, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant dans les secteurs menacés de pollution par les nitrates à cause de l'abus d'engrais azotés.

Des mesures d'interdiction totale frappent certaines substances nocives (cf. détergents non biodégradables) ou certains lieux (puits et forages désaffectés). En général, les *rejets* et *déversements* susceptibles d'altérer la qualité des eaux sont soumis à *autorisation* préalable selon une procédure définie par un décret du 23 février 1973.

Il s'agit d'une police générale des déversements, applicable aux eaux superficielles, souterraines ou de mer. A part exemption pour des rejets de nocivité négligeable, calculée à partir de nombreux paramètres incluant la plus ou moins grande vulnérabilité du cours d'eau, tous les déversements susceptibles d'altérer la qualité des eaux doivent être autorisés par arrêté préfectoral, après enquête publique et diverses consultations. L'arrêté est accompagné de prescriptions techniques précises et rigoureuses que le pétitionnaire s'engage à respecter. Des contrôles périodiques sont effectués, éventuellement à la demande de tiers, et une procédure de récolement a même été prévue avant réception définitive pour vérifier la soumission aux prescriptions techniques. La

modification ou le retrait de l'autorisation interviendront d'office si l'intérêt général l'exige.

Les communes, souvent regroupées, se dotent de plus en plus de *stations d'épuration* des eaux, constructions soumises à permis de construire et à étude ou notice d'impact. Lorsqu'il y a rejet des égouts dans le milieu récepteur, la commune doit solliciter l'autorisation préalable du décret du 23 février 1973.

C- La redevance « antipollution »

La loi de 1964 a imaginé un système original de *redevance* fondé sur l'idée d'une aide à l'épuration financée par des sommes prélevées sur les pollueurs. Le fameux principe du *pollueur-payeur*, si difficile à mettre en œuvre, reçoit ici un efficace commencement d'exécution.

Fixé par chaque agence et différent selon les bassins, le taux de cette redevance dépend des travaux de dépollution prévus. La redevance est double : *redevance de prélèvement* liée à la quantité d'eau utilisée et *redevance de pollution* liée à la qualité des eaux et perçue « en fonction de la quantité de pollution produite un jour normal du mois de rejet maximal ». Elle est applicable aux usages domestiques (par l'intermédiaire du service public de distribution d'eau) et non domestiques à la suite de calculs compliqués tendant à établir une équivalence entre l'importance de la pollution et le montant à verser.

La redevance est ensuite redistribuée par les agences sous forme de prêts ou subventions pour la réalisation de travaux publics ou privés d'amélioration de la qualité des eaux, telles les stations d'épuration. Ne pouvant être assimilée ni à une taxe parafiscale ni à un prix pour service rendu, cette redevance est « *d'une nature spécifique* ».

Si, dans les débuts de sa mise en œuvre, ce système se heurta à un mauvais vouloir des industriels et souvent aussi des élus locaux, il s'est peu à peu rodé et si les sommes à verser ne sont pas toujours suffisamment dissuasives à l'égard des industriels, le reproche fait à la redevance de permettre « l'achat » du droit à polluer est excessif.

Des ressources supplémentaires peuvent être trouvées dans l'abandon par l'État de certaines redevances domaniales et l'affectation d'une partie de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

3. La gestion des eaux

A- L'action des collectivités locales

La loi de 1992 a renforcé les compétences dans le domaine de l'eau et a imposé à la commune des obligations particulières en matière d'assainissement.

• Compétences générales

Dans le cadre des SAGE, les collectivités locales ou leurs groupements, dont les communautés locales de l'eau, sont habilités à entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant notamment à : l'aménagement de tout ou partie d'un bassin hydraulique, l'approvisionnement en eau, la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, la défense contre les inondations, la lutte contre la pollution, l'entretien et l'aménagement du cours d'eau.

Ces actions peuvent être **concedées** à des sociétés d'économie mixte et peuvent faire l'objet de déclaration d'utilité publique ou du droit de préemption.

• Les obligations des communes en matière d'assainissement

Les communes doivent obligatoirement assurer les dépenses d'assainissement collectif. Pour ce faire, elles sont tenues de délimiter : **les zones** relevant de l'assainissement collectif ou individuel ; les zones dans lesquelles seront prises des mesures destinées à la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et du ruissellement ; et les zones où doivent être réalisées des installations de collecte, de stockage et de traitement des eaux pluviales en vue de prévenir la pollution du milieu aquatique.

Ce zonage spécifique doit être intégré dans les POS.

L'assainissement peut être *concédé* par la commune à un exploitant privé, la durée des concessions a été limitée à *20 ans*, dans un but de transparence des procédures publiques.

B- L'action des propriétaires riverains

Les propriétaires riverains des cours d'eau non domaniaux *sont tenus* de procéder à leur entretien régulier.

Un **plan de gestion**, agréé par le préfet, a pour objet, à partir d'une analyse de l'état initial du cours d'eau, d'organiser cet entretien sur une période de 5 ans renouvelable.

Ce plan permet aux propriétaires riverains de bénéficier de certaines *aides* de l'État et de ses établissements publics compétents.

4. Le dispositif répressif

A- L'article L. 232-2 du code rural

Cet article est le texte le plus connu et le plus ancien en matière de répression de la pollution des eaux. Il remonte à une loi de 1829 réprimant le braconnage et a été étendu par la Cour de Cassation à tous les auteurs de pollution de l'eau douce.

Il frappe de peine correctionnelles « *quiconque a jeté, déversé ou laissé écouler... directement ou indirectement des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire* ». Il est admis que le préjudice visé par le législateur est la dégradation de la qualité des eaux et pas seulement l'atteinte aux ressources piscicoles, l'élément matériel de l'infraction étant largement entendu.

B- La loi sur l'eau de 1992

La loi de 1992 fait *obligation* à toute personne qui a connaissance de tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux d'en **informer**, dans les meilleurs délais, le maire ou le préfet.

Cette obligation générale de « civisme » s'accompagne de la création d'un **nouveau délit de pollution** concernant toutes les eaux, douces, salées, souterraines ou superficielles, closes ou libres, et caractérisé par des effets nuisibles, même provisoires, sur la santé, la flore ou la faune. Les **peines** sont sévères : amende de 2 000 à 500 000 F et / ou 2 mois à 2 ans d'emprisonnement.

On doit toutefois déplorer que ce délit ne soit constitué que si les prescriptions de l'arrêté d'autorisation n'ont pas été respectées, l'autorisation « justifiant » la pollution dans le cas contraire.

Enfin, la réalisation de travaux ou l'ouverture d'une installation sans les autorisations requises sont punies de peines correctionnelles.

II - LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

La qualité de l'air est menacée par des polluants actifs (dérivés du carbone, du soufre, du chlore) et passifs (suie, poussières, cendres).

La dispersion infinie des sources de pollution dans un espace tridimensionnel, l'impossibilité d'un découpage du territoire en vastes régions, la difficulté de déterminer des normes de pollution précises expliquent que les réglementations existantes demeurent imparfaites, et cela même si les progrès ne doivent pas être sous estimés : par exemple à Paris, la pollution en soufre et en fumées noires a diminué de près de 50 % depuis dix ans. De surcroît, ces réglementations n'ont que fort peu évolué et il convient de moderniser la législation.

L'impulsion du droit communautaire a été et restera déterminante.

La prévention des pollutions et la sauvegarde de la qualité de l'air s'articule autour de règles nationales et locales.

L'apport de la jurisprudence quant à la condamnation des pollueurs mérite une mention particulière.

1. La réglementation nationale

A- Les règles générales antipollution

Bien qu'elle ait eu la prétention de se présenter comme une « charte de l'air », à l'instar de celle de l'eau trois ans plus tard, *la loi du 2 août 1961* « relative à la lutte contre la pollution atmosphérique et les odeurs » s'est contentée de donner aux dispositions antipollutions de la loi de 1917 sur les établissements classés un champ d'application beaucoup plus étendu quant aux biens : cf. immeubles, véhicules, objets mobiliers, et aux personnes, renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de prendre des mesures plus précises concernant les conditions de fabrication, d'équipement, les normes d'émission et d'immission. Ces normes concernent la qualité de l'air ambiant (cf. directives CEE sur le plomb et le dioxyde d'azote), les conditions d'exploitation (cf. normes d'émission pour les usines d'incinération des ordures ménagères).

Les **seuils** de pollution et les niveaux de concentration dans l'air de certains produits ont été actualisés. En outre, des réseaux de mesure dans les sites où la pollution est présumée la plus forte doivent être gérés par des organismes agréés par le Ministère de l'environnement.

Les **combustibles**, pour la plupart dérivés du pétrole, font l'objet d'une réglementation spécifique fixant les teneurs limites des impuretés qu'ils sont autorisés à détenir. Les États-Unis, la Russie, le Canada et le Japon ont d'ailleurs déjà totalement supprimé le plomb dans l'essence.

Suite à la Directive CEE du 20 mars 1985, à l'invitation faite aux États membres de mettre sur le marché une essence à 0,15 g de plomb maximum par litre et aux avantages fiscaux consentis par les États à l'essence sans plomb, les progrès devraient être rapides.

En ce qui concerne les chlorofluorocarbones (CFC) rendus responsables de la diminution de la couche d'ozone, la Conférence de Londres, en juin 1990 a décidé la suppression complète du CFC avant l'an 2 000. Des accords avec l'industrie

pour la mise en place de produits de substitution ont été passés en France dans le cadre d'un Règlement CEE du 14 octobre 1988 modifié le 15 décembre 1994.

Les installations fixes d'incinération, de combustion ou de chauffage sont soumises au respect de normes de fabrication et d'émission, fixées par divers arrêtés ministériels. Certaines d'entre elles doivent tenir un livret de chaufferie et recevoir, tous les trois ou six ans, la visite d'experts agréés. Cette réglementation se superpose aux règles générales concernant les installations classées. Elle est à rapprocher de celle concernant les économies d'énergie.

La pollution de l'air par les *gaz d'échappement* des véhicules automobiles représente environ 25 % de la pollution atmosphérique globale. L'interdiction d'émission de « fumées, gaz toxiques corrosifs ou odorants » est inscrite à l'art. R. 69 du Code de la route et des mesures très spécifiques figurent dans de nombreux textes, imposant le respect de normes antipollution. Les pots d'échappement catalytiques sont de plus en plus imposés sur les véhicules neufs (cf. Directive CEE du 3 décembre 1987).

B- Les structures spécialisées

Pour donner une impulsion nouvelle à la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, le gouvernement a mis en place au niveau central deux structures spécifiques : *l'Agence pour la Qualité de l'Air et la Mutuelle de l'Air*.

La première est issue de la loi du 17 juillet 1980, modifiant la loi de 1961, et du décret du 13 mai 1981. L'Agence est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial chargé de faciliter et réaliser des actions de prévoyance, information, prévention. Elle est administrée par un conseil à représentation tripartite (représentants de l'État, des collectivités locales, personnalités qualifiées), un président et un directeur. Les ministères de l'Environnement et de l'Économie assurent la tutelle. Ses compétences sont larges. L'Agence a vocation à effectuer des études et recherches, à exécuter des travaux et à les exploiter, à octroyer des prêts et subventions. Elle peut recevoir des redevances pour service rendu et percevoir le produit de taxes parafiscales.

La création, en 1985, de la *Mutuelle de l'Air* s'est inspirée du modèle des agences financières de bassin et du principe pollueur-payeur. Elle se propose de prélever une redevance auprès des installations de combustion d'une capacité supérieure à 50 MW. Un fonds sert à aider financièrement les industriels qui investiront dans la dépollution de l'air. Les industriels ont manifesté leur inquiétude devant ces contraintes mais, si une large concertation est effectivement mise en œuvre, des résultats aussi satisfaisants que ceux obtenus dans le domaine de l'eau peuvent être attendus.

La loi du 19 décembre 1990 a fusionné l'Agence pour la qualité de l'air avec l'*Agence de l'Environnement* (ADEM).

C- Les moyens financiers

Il s'agit surtout de la **taxe** parafiscale sur la pollution atmosphérique.

Cette taxe est instituée, jusqu'au 31 décembre 1999, sur les émissions de polluants. Y sont assujettis les exploitants des installations classées. *Le fait générateur* est l'émission d'un polluant dans l'atmosphère, l'assiette de la taxe est le poids du polluant émis, son taux varie selon les catégories de polluants.

La taxe est **affectée** au *financement de la lutte contre la pollution de l'air* et est perçue par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Le Ministre de l'environnement préside un *comité de gestion* de la taxe composé des ministres intéressés, du directeur de l'ADEME, de représentants des exploitants des installations assujettis, des associations de gestion des réseaux de mesures et d'une association agréée pour la protection de l'environnement.

2. Le « zonage » local

Par l'exercice de leurs pouvoirs de police municipale, de planification des sols et de contrôle des autorisations de construire, les maires peuvent lutter contre la pollution atmosphérique dans leur commune. Mais celle-ci exige des dispositions adaptées à des lieux et à des moments où la menace est particulièrement forte.

• **L'état d'alerte**

A partir de réseaux d'alerte établis dans les départements, les préfets, lorsqu'il y a risque imminent de concentration de polluants atmosphériques, peuvent décider un « état d'alerte », pendant quarante-huit heures renouvelables, durant lesquelles des injonctions peuvent être adressées aux établissements polluants et même aux utilisateurs de chauffage domestique. Ces prescriptions sont immédiatement exécutoires et leur non-respect est une contravention pénalement sanctionnée.

Il est prévu de doter d'ici l'an 2 000 toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants de tels réseaux d'alerte.

• **Les zones de protection spéciale**

Des zones de protection spéciale peuvent être créées par arrêté ministériel de façon permanente dans les agglomérations les plus exposées. Elles permettent d'imposer aux installations fixes des normes de construction et de fonctionnement particulièrement rigoureuses.

Le préfet doit arrêter, pour le respect de ces normes, un **programme d'action** visant à améliorer la qualité de l'air, après avis du Conseil départemental d'hygiène. Ce programme doit avoir pour finalité de faire revenir la zone considérée à une situation normale.

• **Les zones sensibles**

Proposées principalement par le préfet après consultation du conseil départemental d'hygiène, ces zones sont instituées par arrêté ministériel. Il peut y être fixé des normes inférieures aux seuils habituels de pollution. Il s'agit « *de limiter ou de prévenir un accroissement prévisible de la pollution atmosphérique à la suite, notamment, de développements industriels ou urbains, d'assurer une protection particulière de l'environnement et de préserver la santé de l'homme* ».

Le préfet est habilité à prévoir des procédures d'alerte qui entraînent la prise de mesures exceptionnelles en cas de survenance d'un niveau de pollution excessif ou de conditions météorologiques propices à l'aggravation de la pollution de l'air.

3. La condamnation des pollueurs

L'extrême diversité des dommages causés par la pollution atmosphérique : pertes de récoltes, « peste verte » née des pluies acides, « fluorose » du bétail, maladies pulmonaires chez l'homme, est à l'origine d'un abondant contentieux. En dehors des sanctions pénales appliquées par les tribunaux répressifs, la demande de réparation sera portée devant le juge civil ou administratif.

Les *tribunaux judiciaires* admettent l'indemnisation lorsque les troubles excèdent les inconvénients normaux de voisinage : poussières d'une cimenterie causant des dégâts à une exploitation d'arbres fruitiers, émanations de fumées, d'odeurs ayant des incidences sur les immeubles voisins, encore convient-il que le seuil normal de désagréments supportables soit dépassé.

Les *juridictions administratives* ont à connaître de ces problèmes dans le cadre des dommages de travaux publics. La victime, lorsqu'elle a la qualité de tiers, n'a pas à prouver l'existence d'une faute mais seulement le caractère certain, direct et anormal du dommage.

Seront pris en considérations les dommages causés aux récoltes ou au bétail par des travaux de goudronnage d'une route, par les poussières soulevées par les engins, par les dépôts de cendres d'une centrale thermique. Toute une jurisprudence est née du fonctionnement défectueux des décharges d'ordures ménagères communales, lorsque les fumées et odeurs entraînent des pertes de récoltes, des maladies, et même une diminution sérieuse de clientèle pour un hôtelier.

L'aggravation des dangers pour la santé engendrés par la pollution atmosphérique en milieu urbain est à l'origine d'un projet de loi qui devrait être adapté en 1996.

Chapitre 3

La lutte contre les nuisances sonores

Le *bruit* est de plus en plus ressenti comme une agression de nos sociétés modernes. Nuisance insidieuse, sa nocivité est fonction de la durée, de l'intensité, de la répétition, de l'accoutumance et n'est mesurable qu'à partir de nombreux éléments subjectifs. La notion de bruit excessif, insupportable est délicate à définir et donc difficile à inscrire dans une loi.

Avant 1992, le bruit n'avait ainsi pas fait l'objet d'aucune législation générale. La réglementation était éparse, constituée de textes épars et très techniques. (cf. notamment pour les véhicules poids-lourds, deux-roues, les avertisseurs...)

Une initiative intéressante a consisté à développer une politique de *contrats anti-bruit* conclus entre l'État, qui subventionne l'achat de matériel de contrôle acoustique, et certaines communes qui s'engagent à renforcer les mesures anti-bruit. Par ailleurs, a été institué un organisme consultatif : le **Conseil National du Bruit**.

L'apport du *nouveau Code pénal* (art. L. 222-16 loi du 22 juillet 1992) mérite d'être souligné. Il inclut les « *agressions sonores* », « réitérées en vue de troubler la tranquillité d'autrui » dans les atteintes à l'intégrité physique et psychique de la personne, et les punit d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende. Il correctionnalise certains faits qui ne relevaient auparavant que de la simple contravention de « *tapage nocturne* ».

La loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit tend à unifier le droit existant tout en laissant subsister de nombreux textes épars et en n'évitant pas l'écueil de la technicité de ses règlements d'application. Plus timide que le code pénal, cette loi ne consacre toutefois pas la protection contre le bruit comme droit fondamental de la personne.

Elle se borne à viser « *l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précautions des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement* ».

En tout état de cause, l'unification du droit contre le bruit au sein d'une seule loi peut paraître une gageure, le bruit touchant des domaines très divers.

Un texte « *fédérateur* » risque donc d'être plutôt ressenti en ce domaine comme un texte « fourre-tout ».

Le droit contre le bruit s'organise principalement autour de l'idée générale de *prévention* des nuisances sonores (Section 1) et du souci *d'aménager l'espace* en tenant compte de cette préoccupation fondamentale (Section 2).

I - LA PRÉVENTION DES NUISANCES SONORES

Cette prévention consiste en l'édiction de dispositifs de réduction du bruit dans des domaines divers et en un contrôle administratif préalable des installations les plus bruyantes.

1. Les divers dispositifs de réduction du bruit

A- Le principe de la détermination de niveaux sonores admissibles

• Éditions de prescriptions spéciales

Les objets susceptibles de provoquer des nuisances sonores élevées doivent faire l'objet de **prescriptions** destinées à réduire leurs émissions à un niveau admissible. Ces prescriptions touchent les conditions de fabrication et d'utilisation. Des organismes homologués sont chargés de procéder aux contrôles requis pour le respect de ces normes.

Cette disposition générale de la loi de 1992 constitue le fondement des règlements existants et à venir fixant des seuils sonores ou certaines restrictions d'utilisation pour des « objets » aussi divers que les engins et matériels utilisés dans les

activités industrielles, artisanales, commerciales, de construction, agricoles, domestiques.

A peine de nullité de plein droit du contrat, le vendeur ou le loueur de ces objets doit en faire connaître les caractéristiques sonores à son acheteur ou à son utilisateur.

• **Sanctions**

— La loi de 1992 *correctionnalise* les infractions à ces prescriptions. Toute personne qui aura fabriqué, importé ou mis sur le marché des objets en méconnaissance de ces règles spéciales encourt un emprisonnement de 2 ans et / ou une amende de 200 000 F. En outre, le juge peut ordonner le *retrait*, la *saisie* ou la *destruction* de l'objet ainsi que la publication de la condamnation dont l'effet peut être redoutable pour un professionnel.

— Indépendamment des sanctions pénales, l'administration peut, après *mise en demeure* infructueuse, prendre toutes mesures provisoires destinées à faire cesser le trouble : arrêt du fonctionnement, immobilisation, saisie, interdiction de mise sur le marché. Le caractère contradictoire de la procédure doit toutefois être respecté pour l'édiction de telles mesures.

B- Le domaine du bâtiment

Sur le fondement de la loi de 1992, plusieurs décrets du 9 janvier 1995 soumettent les **bâtiments publics** à des règles de confort acoustiques, avec des dispositions renforcées pour les bâtiments scolaires fixées par un arrêté du même jour.

Désormais, les bâtiments publics d'enseignement, de santé, de soins, d'action sociale, de loisirs et de sport ainsi que les hôtels et établissements d'hébergement à caractère touristique devront être construits et aménagés « *de telle sorte que soient limités les bruits à l'intérieur des locaux par une isolation acoustique vis-à-vis de l'extérieur et, entre locaux, par la recherche de conditions d'absorption acoustique et par la limitation des bruits engendrés par les équipements des bâtiments.*

Il s'agit d'une avancée importante qui transpose aux bâtiments publics le régime existant pour les **bâtiments d'habitation**, eux-mêmes soumis à des normes acoustiques ; les *logements sociaux* sont incités à intégrer des systèmes très protecteurs contre le bruit par l'octroi d'aides financières. De surcroît, le vendeur est garant à l'égard de chaque premier occupant d'un logement de la conformité aux exigences minimales en matière d'isolation phonique.

C- La protection du voisinage

La tranquillité publique est un des buts de la *police générale* confiée au maire par le code des communes, le préfet disposant d'un pouvoir de substitution en cas de carence du maire.

Le maire peut ainsi interdire la circulation de véhicules bruyants sur certaines voies et parties de la commune. Depuis la loi de 1992, il peut pour les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception des activités de service public, fixer des *conditions d'horaires et d'accès* et des niveaux sonores admissibles.

Un décret du 18 avril 1995, régleme les bruits de voisinage définis comme des bruits particuliers, provenant d'une personne, d'un animal ou d'une chose, de nature à porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme par sa durée, sa répétition ou son intensité. Il en est de même pour le bruit causé par une *activité professionnelle*, culturelle, sportive ou de loisirs si l'émergence du bruit est supérieure à des valeurs limites admissibles fixées par le décret. Celui-ci définit également ces seuils admissibles pour les bruits provenant des chantiers publics ou privés. Des sanctions contraventionnelles sont prévues.

2. Le contrôle administratif préalable

A- Activités soumises à autorisation

La loi de 1992 soumet les activités qui ne figurent pas dans la nomenclature des installations classées et qui sont génératrices de nuisances sonores à un régime **d'autorisation préalable** inspiré de celui de la loi du 19 juillet 1976. Une étude d'impact devra notamment être produite dans la demande.

L'autorisation peut être assortie de prescriptions particulières. Des prescriptions générales imposées par arrêté ministériel sont également prévues.

Ces prescriptions consistent en des mesures de prévention, d'aménagement et d'isolation acoustique, ou en des contraintes d'éloignement des habitations. L'administration est habilitée à exercer les contrôles nécessaires.

B- Sanctions

La loi prévoit un dispositif de *sanctions administratives* similaire à celui des installations classées. Après mise en demeure infructueuse, l'Administration peut ordonner la consignation de la somme correspondant aux travaux anti-bruit à réaliser, la suspension de l'activité, l'exécution d'office aux frais de l'exploitant des mesures prescrites.

Le défaut d'autorisation ou sa violation est puni de *peines correctionnelles* : emprisonnement de 2 ans et/ou amende de 200 000 F. Le juge peut en outre ordonner l'interdiction temporaire de l'activité jusqu'à la mise en conformité avec l'autorisation, ainsi que la publication de la condamnation.

II - L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

Deux équipements sont particulièrement concernés : les infrastructures de transports terrestres et les aérodromes.

1. Les infrastructures de transport terrestres

Pris en application de la loi de 1992, deux décrets du 9 janvier 1995 ont posé un certain nombre d'exigences contre les bruits générés par les grandes infrastructures terrestres. Ces exigences vont d'un recensement de ces ouvrages avec prescription de niveaux sonores à des obligations imposées aux maîtres d'ouvrage pour la protection des riverains.

A- Recensement et classement des infrastructures

• *Modalités*

Le recensement porte sur les voies routières dont le trafic journalier est supérieur à 5 000 véhicules et les lignes ferroviaires interurbaines et urbaines les plus importantes. Les Ministres chargés de l'Environnement, des Transports et de la Construction déterminent par arrêté conjoint d'une part *cinq catégories* destinées à classer les infrastructures en fonction de leurs niveaux sonores et, d'autre part la *largeur* maximale correspondante des secteurs affectés par le bruit, sans que cette largeur puisse excéder 300 mètres de part et d'autre de l'infrastructure. A cet égard, la loi du 2 février 1995 a ajouté une interdiction de construire aux abords des grands axes dans une zone de *100 mètres* de part et d'autre.

C'est au *préfet* qu'il appartient de procéder à ce recensement dans son département et de classer les infrastructures dans les 5 catégories fixées au niveau interministériel.

Sur la base de ce classement, le préfet, après avis des communes concernées, détermine par arrêté les *secteurs affectés* par le bruit au voisinage de l'infrastructure, les niveaux sonores que les constructeurs sont tenus de prendre en compte pour la construction des bâtiments inclus dans ces secteurs et les isolements acoustiques des façades ainsi exposées.

• *Portée*

Les arrêtés préfectoraux doivent être reportés dans les POS et les documents en tenant lieu.

Ils sont tenus à la disposition du public.

Les certificats d'urbanisme doivent y faire référence.

La portée juridique de telles mesures anti-bruit est donc plus importante qu'auparavant.

B- Obligations des maîtres d'ouvrage

La conception, l'étude et la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport terrestre ou la transformation significative d'une infrastructure existante doivent être accompagnées de mesures « *destinées à éviter que le fonctionnement de*

l'infrastructure ne crée des nuisances sonores excessives ». Le maître d'ouvrage est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour que ces nuisances soient limitées à des niveaux compatibles avec le mode d'occupation ou d'utilisation normale des bâtiments riverains. *L'étude d'impact* incluse dans le dossier de déclaration d'utilité publique, doit préciser les nuisances sonores potentielles du projet d'infrastructure et les mesures tendant à les supprimer ou à les réduire à un niveau acceptable.

Dans le délai d'un mois avant le début du chantier, le maître d'ouvrage doit fournir au(x) préfet(s) et au(x) maire(s) concernés des indications sur l'organisation et la durée du chantier, les nuisances sonores pouvant en résulter et les mesures compensatrices envisagées. Lorsque ces nuisances sont excessives, le(s) préfet(s), après avis de(s) maire(s) concernés et du maître d'ouvrage peut prescrire des *mesures particulières* de fonctionnement du chantier (horaires, accès...). Le public doit en être informé par le maître d'ouvrage.

2. Les aérodromes

La protection des riverains des aérodromes résulte de la *loi d'aménagement et d'urbanisme du 11 juillet 1985* (articles L. 147-1 à L. 147-6 du code de l'urbanisme) et de la *loi anti-bruit de 1992*. A ces deux grandes réglementations, il faut ajouter les règles spécifiques du code de l'aviation civile transposant les exigences de la *Convention internationale de Chicago de 1979* et des *Directives communautaires* successives sur les normes acoustiques imposées au titre de la certification des aéronefs ainsi que les règles de hauteur maximale de survol et les trajectoires spéciales de décollage et d'atterrissage.

Ces textes protecteurs sont intervenus après de longues années d'imprévoyance et de lutte des associations de riverains souvent affiliées à la Ligue nationale contre le Bruit.

A- Le zonage spécifique de protection des abords

La *loi du 11 juillet 1985* régleme sévèrement les **constructions** aux abords des aérodromes.

Après consultation des conseils municipaux concernés, le préfet élabore un **plan d'exposition au bruit** (PEB) qui est annexé au POS et s'impose à lui.

Dans les **zones A et B** de bruit fort, les constructions nouvelles à usage d'habitation sont interdites et dans les **zones C** de bruit modéré, seules les constructions individuelles bénéficiant d'une isolation phonique suffisante sont admises.

Par ailleurs, les préfets sont invités à créer avec les collectivités locales concernées, des *commissions consultatives de l'environnement* auprès de chaque aéroport civil ou militaire.

B- Mesures financières en faveur des riverains

En 1973, avait été créée une taxe parafiscale à la charge des exploitants d'aéronefs et destinée à l'atténuation des nuisances subies par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy, lesquels pouvaient bénéficier d'aides financières.

Cette taxe fut remplacée en 1984 par une redevance mais l'objectif restait le même. Celle-ci ayant été annulée par le Conseil d'État : CE 13 novembre 1987, « *Syndicat national des transporteurs aériens* », la loi de 1992 institue une **nouvelle taxe**, véritable impôt perçu sur les exploitants d'aéronefs. Son assiette est le nombre de décollages effectués sur les aéroports dont les mouvements annuels d'aéronefs d'une certaine capacité sont supérieurs à 40 000 ; seuls les aéroports d'Orly, Roissy, Nice, Toulouse, Marseille et Lyon sont donc concernés.

Le produit de la taxe est *affecté* à l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**.

Un **plan de gêne sonore** institué pour chaque aéroport permet de déterminer les riverains susceptibles de bénéficier d'aides. Une commission composée de représentants de l'État, des collectivités locales, des exploitants d'aéronefs, du gestionnaire de l'aéroport et des associations de riverains est consultée sur le contenu de ce plan et sur l'utilisation du produit de la taxe.

Chapitre 4

L'élimination et le recyclage des déchets

La fin du XX^e siècle encourage la coexistence stupide autant que dramatique de sociétés de pénurie et de sociétés qui, qualifiées d'abondance, sont souvent incitées au gaspillage. Le produit n'est plus conçu pour durer mais pour être jeté, il n'est plus de « première nécessité » mais s'adapte à un « goût du jour » que les fabricants et les publicitaires s'acharment à rendre de plus en plus versatile. Se pose alors, crucial, le problème des *déchets* et de leur élimination.

Selon une étude de l'OCDE, la quantité de déchets produits actuellement, mesurée en kilo/habitant serait pour les déchets domestiques : États-Unis (864), Japon (394), France (304), Allemagne (331), Grande Bretagne (353) et pour les déchets industriels mesurés par unité de PIB : États-Unis (186), Japon (235), France (89), Allemagne (95), Grande Bretagne (97).

La **loi du 15 juillet 1975** a posé pour la première fois le principe de l'obligation pour le producteur ou le détenteur des déchets de procéder à leur élimination selon des techniques appropriées : stockage, collecte, dépôt, rejet, récupération, sous le contrôle de l'administration.

En dépit de ce texte et du droit communautaire, dont l'apport est en la matière essentiel, le nombre des décharges « sauvages » restait élevé.

Le traitement des déchets est donc devenu un dossier prioritaire sur lequel la France était en retard au sein de la Communauté européenne.

La **loi du 13 juillet 1992** sur l'élimination des déchets relève d'une logique plus « écologique » et plus « économique » que celle de la loi de 1975. Cette loi renforcée par la suite par la **loi du 2 février 1995** définit trois grandes orientations : la *priorité à la valorisation et au recyclage des déchets* (Section 1) la *planification* (Section 2) et la *maîtrise des flux de déchets* (Section 3).

Il convient d'y ajouter la consécration du droit de toute personne à être informée des effets préjudiciables pour la santé et l'environnement du traitement des déchets, principe qui figurait déjà dans une loi du 30 décembre 1988. Des structures locales réunissant des représentants de l'État, des collectivités locales, des professionnels et des associations, participent de cette information. Il en est même de la diffusion auprès du public de documents d'information que l'État et les collectivités locales sont tenus d'établir.

I -LA PRIORITÉ À LA VALORISATION ET AU RECYCLAGE DES DÉCHETS

Cette priorité est clairement affirmée par la loi du 13 juillet 1992 : « *A compter du 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes* ». Le but est de « **valoriser** les déchets par **recyclage** ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie ».

Ces notions de « *déchets ultimes* » et de « *déchets recyclables* » méritent d'être définies. En outre, des applications concrètes de recyclage permettent de mieux appréhender cette démarche.

1. Déchets ultimes et déchets recyclables

La loi de 1975 donnait une définition très générale du déchet, insuffisante pour permettre la mise en œuvre d'une politique écologique et économique visant à éviter la mise en décharge et le stockage de « *déchets réutilisables* ».

Le déchet était en effet défini comme « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit, ou plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ».

La nouvelle priorité de valorisation des déchets, à l'exception des **déchets ultimes**, nécessitait la définition de ces derniers. Aux termes de la loi de 1992, il s'agit d'un « *déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus*

susceptible d'être traité dans des conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ».

2. De quelques applications concrètes

Le recyclage des déchets suppose des politiques volontaristes au niveau européen, national ou local. Deux exemples sont significatifs.

• Les déchets ménagers

Les *collectivités locales* doivent veiller au recyclage des déchets d'emballage ménagers, les industriels devant participer à leur récupération préalable.

Les *maires* peuvent, en vertu du code des communes, organiser des collectes sélectives.

Les *régions, les départements et des SEM locales* sont partie prenante de ces politiques de récupération des déchets ménagers.

L'ADEME encourage ces politiques locales par le biais d'incitations financières.

• Les emballages industriels et commerciaux

Le *décret du 13 juillet 1994* vise à imposer la récupération et le recyclage des emballages industriels et commerciaux. Cette valorisation doit toutefois s'effectuer dans des installations classées au titre de la loi du 19 juillet 1976 et agréées par le préfet.

A peine de sanctions pénales, les industriels doivent séparer les emballages des autres déchets afin de permettre leur recyclage. Le brûlage « sauvage » des emballages par l'entreprise elle-même en dehors d'une installation classée constitue une infraction.

Cette réglementation est une avancée importante dans le droit des déchets. Elle pourrait toutefois être renforcée lors de la transposition (avant le 30 juin 1996) de la *Directive européenne* adoptée le 20 décembre 1994 selon la nouvelle procédure de « *codécision* » (Parlement - Conseil) et qui impose des moyens très précis de

valorisation et des normes techniques rigoureuses pour la composition des emballages afin de faciliter leur recyclage.

II - LA PLANIFICATION DU TRAITEMENT DES DÉCHETS

La loi de 1992 crée une obligation de **planification** pour la gestion de certaines catégories de déchets. Des dispositifs financiers sont également prévus. La *loi du 2 février 1995* a renforcé ces dispositions.

1. Les instruments de planification

A- La planification locale des déchets ménagers et industriels

1) S'inspirant des schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères, la loi de 1992 a institué des **plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés**, élaborés sous la responsabilité de l'État mais en concertation avec les collectivités locales au sein d'une commission du plan regroupant également des professionnels et des associations. Une enquête publique est requise.

La loi du 2 février 1995 apporte quelques améliorations ponctuelles à ce dispositif pour les plans qui seront établis à compter du 4 février 1996. Elle se montre plus décentralisatrice que la loi de 1992 puisque la compétence quant à l'élaboration et l'approbation pourra être transférée de l'État au **Conseil général** si celui-ci en fait la demande.

2) Chaque **région** doit être couverte par un **plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux**. Ce plan est élaboré sous la responsabilité de l'État dans des conditions similaires au plan départemental pour les déchets ménagers. Cette compétence peut être transférée de l'État au Conseil régional si celui-ci le demande. Une enquête publique n'est toutefois pas requise, seule une mise à disposition du public avant approbation est prévue.

3) Les décisions prises par les personnes morales de droit public ou leurs concessionnaires doivent être *compatibles* ou rendues compatibles avec ces plans locaux.

B- La planification nationale des déchets dangereux

Les déchets d'un certain degré de nocivité font l'objet d'une planification nationale. Ainsi, pour les déchets radioactifs, la loi du 30 décembre 1991 et le décret du 30 décembre 1992 ont confié à l'**Agence Nationale pour la gestion des déchets radioactifs (l'ANDRA)** la tâche d'effectuer un inventaire des sites nucléaires dans un but de rationalisation de leur répartition territoriale (cf supra).

Une procédure de **concertation** est prévue qui sera préalable au choix des sites où peuvent être entrepris des travaux préliminaires à l'implantation d'un laboratoire souterrain de traitement des déchets nucléaires. La procédure est menée par un **médiateur** désigné par le Ministre de l'Énergie. Il présente aux élus, aux associations et à la population concernés l'économie de l'ensemble du projet et les nuisances potentielles des travaux préliminaires. Au vue de ces consultations, il établit un **rapport** à l'attention du Ministre. C'est sur la base de ce rapport, que l'ANDRA pourra engager les travaux.

2. Les moyens financiers

A- Les taxes sur les déchets

La loi du 2 février 1995 prévoit un renforcement de la fiscalité des déchets.

La **taxe de mise en décharge** instituée en 1992 sera progressivement revalorisée jusqu'en 1998 (le taux de 20 à 25 F par tonne en 1995 passera à 40 F en 1998). Cette taxe est perçue par l'ADEME et gérée par le *Fonds de modernisation de la gestion des déchets* auquel participent les collectivités locales. Elle permet de financer des opérations de traitement des déchets ménagers. Une autre taxe est due, à compter du 1^{er} janvier 1995, par les exploitants des installations **d'élimination des déchets industriels spéciaux** pour financer la réhabilitation des sites pollués orphelins (plus d'une vingtaine actuellement). Cette taxe

s'applique avec des taux différents aux déchets spéciaux mis en décharge externe (taux double) ou traités par incinération (taux simple).

Son produit sera affectée à l'ADEME. Un comité spécifique composé de représentants des administrations et des industriels décide des *opérations de réhabilitation* à réaliser.

B- Les garanties financières exigées des exploitants

Lors de la demande d'autorisation d'une installation classée de stockage ou de gestion des déchets, des *garanties financières* sont exigées de l'exploitant pour assurer la surveillance du site, les interventions éventuelles en cas d'accidents et la remise en état après fermeture du site. L'absence de constitution de ces garanties peut donner lieu à des sanctions administratives (amendes).

III - LA MAÎTRISE DES FLUX DE DÉCHETS

Les affaires des « *fûts baladeurs* » de Seveso et de la décharge de Montchanin ont contraint les pouvoirs publics à renforcer la réglementation (loi du 30 décembre 1988 transposant une Directive communautaire) sur les *mouvements de déchets*. Il ne s'agit plus désormais de soumettre les seules importations de déchets à de simples bordereaux de renseignements. Un véritable *contrôle administratif* préalable a été institué sur l'ensemble des flux de déchets : importations, exportations, transits. Un *décret du 22 septembre 1994* pris en application d'une *loi du 30 décembre 1991* impose des obligations plus sévères pour les mouvements de déchets radioactifs.

1. L'importation

L'importation des déchets dangereux pour l'environnement ou la santé publique est soumise à **autorisation** du préfet sur le territoire duquel est située l'installation d'élimination, installation qui est en principe assujettie au régime des installations classées. Doivent être clairement *identifiés* dans un document spécifique le détenteur initial, le transporteur et l'importateur ainsi que la nature du déchet et le

traitement qui lui sera applicable (stockage, incinération pour laquelle une *directive communautaire* du 16 décembre 1994, qui devra être transposée fin 1996, fixe des prescriptions et contrôles préalables et a posteriori très stricts).

Le préfet est *tenu de refuser* l'autorisation par décision motivée si le dossier est incomplet ou si l'élimination du déchet est incompatible avec les dispositions législatives et réglementaires en matière de protection de l'environnement ou de santé ou avec un plan d'élimination. En revanche, il *peut refuser* l'autorisation si le déchet dont la mise en décharge est demandée est susceptible de faire l'objet d'une valorisation ou s'il existe dans le pays d'origine une installation de décharge appropriée plus proche du lieu de production.

L'importation à fin de mise en décharge des déchets ménagers est en principe interdite sauf accord avec l'État concerné ou inscription dans un plan d'élimination des déchets (si ceux-ci proviennent d'un État de l'Union européenne dans ce dernier cas).

Lorsque l'importation ne vise pas à la mise en décharge, une autorisation préfectorale est requise.

S'agissant des **déchets radioactifs**, leur importation en provenance d'un État de l'Union européenne doit être préalablement autorisée par le **Ministre chargé de l'énergie** saisi par l'État expéditeur. Une même autorisation préalable est requise lorsque le déchet provient d'un État non membre de l'Union ; la demande, présentée par le destinataire, doit être accompagnée d'une déclaration de celui-ci *certifiant* que le détenteur et les autorités compétentes de son État ont accepté l'obligation de reprendre les déchets si l'importation ne peut être menée à bonne fin.

2. L'exportation

Si les déchets sont *exportés* vers un **État de l'Union européenne**, une simple **déclaration préalable** auprès du préfet du département sur le territoire duquel se situe l'installation qui a produit ou prétraité les déchets suffit ; il doit y être attesté que le pays d'accueil a bien été averti de l'opération. Le préfet dispose d'un délai

de 20 jours pour s'opposer à l'exportation si le dossier est incomplet, si un plan d'élimination des déchets est compromis ou si un État de transit a fait connaître son opposition ; la décision préfectorale doit être motivée. Il est à déplorer que parmi les motifs d'opposition à la déclaration ne figure pas la violation de la réglementation en matière d'environnement ou de santé publique.

Le Ministre peut par ailleurs interdire une opération d'exportation ou de transit à la demande de l'État d'accueil.

Si les déchets sont exportés vers un État **non membre de l'Union européenne**, seul le *Ministre* est compétent pour délivrer une autorisation après accord des États d'accueil et de transit.

Le Ministre refuse l'autorisation par décision motivée si le dossier est incomplet, si le destinataire ne possède pas la capacité et les compétences pour traiter les déchets sans danger pour l'environnement ou la santé publique, si un plan d'élimination est compromis ou si un État de transit appartenant à l'Union européenne y est défavorable.

S'agissant des *déchets radioactifs*, un dispositif similaire **d'autorisation ministérielle** après accord des États d'accueil et de transit est prévu. Toutefois, *toute exportation est interdite vers les pays en voie de développement* ou les pays qui ne disposent pas des moyens législatifs, réglementaires, techniques ou administratifs leur permettant de gérer en toute sécurité les déchets radioactifs.

3. Le transit

Les transits de frontière à frontière sont soumis à **autorisation** ministérielle si les États d'expédition et de destination ne sont pas membres de l'Union européenne et si aucun État de l'Union ne sert de transit.

Hormis cette hypothèse, seule une **déclaration préalable** est requise, elle doit être accompagnée de l'accord de l'État destinataire, expéditeur ou à défaut du dernier État de transit. Pour éviter les effets fâcheux d'accords donnés par des États soucieux de se « débarrasser » des déchets, le Ministre peut s'opposer à la

déclaration si le dossier est incomplet ou si le destinataire ne présente pas les garanties suffisantes en matière de traitement des déchets.

Le stockage intermédiaire, sauf sous douane, est interdit.

En ce qui concerne les **déchets radioactifs**, s'ils proviennent ou s'ils ont déjà transité par un État membre de l'Union européenne, le système d'autorisation préalable du Ministre est identique à celui applicable aux importations à l'intérieur de l'Union.

S'ils proviennent d'États tiers à l'Union et si la France est le pays d'entrée dans la Communauté, la demande d'autorisation doit comporter l'**engagement** du pays détenteur des déchets de reprendre les déchets si le transit ne peut être mené à bonne fin.

L'ensemble de ces dispositifs de contrôle des flux de déchets privilégie donc la **coopération** et la **concertation** entre États même extérieurs à l'Union européenne.

Conclusion

Le droit de l'environnement a le mérite de s'être, en peu d'années, irrésistiblement imposé. Cette émergence de normes et principes nouveaux s'est réalisée sans ruptures ni heurts, avec une aisance qui fit défaut à la mise en place d'autres systèmes juridiques récents, tels le droit social ou le droit économique. Il est vrai que les conflits d'intérêts sont ici pacifiés par un consensus d'autant plus puissant qu'il trouve directement son inspiration dans les finalités supérieures du droit naturel. Les concepts l'ont emporté sur les intérêts.

Bien que jeune, ce droit a rapidement cédé à la tentation de juridisme et à un excès de réglementation technique qui n'a d'ailleurs que de lointains rapports avec le Droit au sens noble du terme, celui que les juristes aiment à servir. Stratifié, construit par sédimentation et juxtaposition, il traduit le pouvoir exercé par les « bureaux », ceux de Bruxelles n'étant pas les moins ardents. L'élément métajuridique a pris un essor excessif et le législateur lui-même a succombé à cette perversion, en restant trop timide, ou en versant dans la technicité tatillonne. Le droit de l'urbanisme connaît la même dérive.

Taillées dans le compromis, soumises à l'emprise du fait, les lois répondent médiocrement à leur mission d'expression de la volonté générale et à la vocation universaliste du droit de l'environnement trop entraîné sur la pente des particularismes et de la technocratie et souvent déstabilisé.

Des progrès sont à attendre de la codification actuellement en cours, qui s'est donné pour objectif de dégager des principes généraux et de mettre en ordre un ensemble de textes estimé trop incohérent.

Au niveau international l'harmonisation entreprise par la Communauté européenne devrait contribuer à ces progrès. Les deux Déclarations : l'une sur la désertification, l'autre sur les forêts, et les deux Conventions : l'une sur les changements climatiques, l'autre sur la biodiversité, issues de la Conférence de Rio en mai 1992, prouvent l'irrésistibilité du consensus collectif sur la protection de l'environnement et la nécessité d'un droit, puissante école d'imagination, sachant traduire des enjeux et des défis qui comptent parmi les plus fondamentaux de notre époque.

Tables des matières

Introduction	3
Préliminaires : l'encadrement institutionnel	7
§ 1 Les organisations internationales	7
A) L'ONU et ses institutions spécialisées	7
B) Les institutions européennes	9
§ 2 Les structures politiques et administratives internes	11
A) Au niveau central	11
B) Au niveau local	14
1^{re} partie : Les principes fondamentaux du droit de l'environnement.....	17
Chapitre I : Le principe de précaution et de prévention	20
I : L'étude d'impact écologique	20
§ 1 Champ d'application	21
1) <i>Travaux dispensés d'étude d'impact en raison de leur nature</i>	21
2) <i>Travaux soumis à étude d'impact en raison de critères et seuils techniques</i>	21
3) <i>Travaux soumis à étude d'impact en raison du coût de leur réalisation</i>	22

4) Travaux soumis à notice d'impact	22
§ 2 Contenu	23
A) Éléments constitutifs de l'étude	23
1) <i>Éléments techniques</i>	23
2) <i>Obligation d'établir un résumé non technique</i>	25
B) Contrôle	26
1) <i>Du Ministre de l'environnement</i>	26
2) <i>Du juge administratif</i>	26
§ 3 Réalisation	27
II : La prévention des risques	28
§ 1 Les plans de prévention des risques naturels prévisibles	29
A) Objet et contenu	29
B) Procédure d'élaboration déconcentrée	30
C) Effets juridiques	30
1) <i>Mise en application anticipée</i>	30
2) <i>Annexion au POS</i>	30
3) <i>Sanction</i>	31
§ 2 L'expropriation pour cause de sécurité publique	31
A) Création d'un droit exceptionnel d'expropriation	31
B) Indemnisation des expropriés	32
Chapitre II : Le principe de participation	33
I : La consultation préalable aux décisions d'aménagement	33
§ 1 La concertation publique préalable	33
A) Objet	34

B) Modalités	34
§ 2 L'institutionnalisation du débat public	35
A) Champ d'application.....	35
B) Création d'une Commission nationale du débat public	36
1) <i>Composition et fonctionnement</i>	36
2) <i>Saisine</i>	36
3) <i>Mission</i>	37
§ 3 Le référendum local.....	37
II : Le renforcement et la modernisation du droit des enquêtes publiques.....	39
§ 1 Champ d'application.....	40
§ 2 Organisation et déroulement	40
A) Désignation du commissaire-enquêteur	40
B) Pouvoirs du commissaire-enquêteur	41
§ 3 Portée de l'avis du commissaire-enquêteur	42
§ 4 Contrôle juridictionnel de l'utilité publique et protection de l'environnement	43
III :Le rôle croissant des associations	44
§ 1 Le renforcement des pouvoirs des associations agréées.....	45
§ 2 La diversité des actions associatives	46
A) La collecte des informations	46
B) L'action consultative.....	47
1) <i>Participation à des instances consultatives</i>	47
2) <i>Consultation dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme</i>	47

C) L'action contentieuse	48
1) <i>Le contentieux administratif</i>	48
2) <i>Le contentieux pénal</i>	48
Chapitre III : La répression et la réparation des atteintes à l'environnement	50
I : La sanction pénale	50
§ 1 Les incriminations du nouveau code pénal	50
A) Le « terrorisme » écologique	50
B) La mise en danger d'autrui	51
§ 2 Une responsabilité pénale étendue aux personnes morales	52
A) Conditions de mise en œuvre	52
B) Peines encourues	53
§ 3 Les causes exonératoires de responsabilité	54
II : La réparation du dommage écologique	55
§ 1 Les fondements de la réparation	55
A) Devant les juridictions judiciaires	55
1) <i>L'article 1382 du Code civil et la faute délictuelle</i>	55
2) <i>L'article 1384 du Code civil et la responsabilité du fait des choses</i>	55
3) <i>La responsabilité pour troubles anormaux de voisinage</i>	55
B) Devant les juridictions administratives	56
§ 2 La difficulté de la réparation intégrale du dommage	56

2^e partie : Les systèmes de protection de l'environnement naturel, rural, culturel et urbain	57
Chapitre I : La protection de la nature	58
I : La préservation et la gestion des espèces	59
§ 1 Les espèces animales	59
A) Les animaux domestiques	59
B) Les espèces sauvages	60
§ 2 Le droit de la chasse	61
A) Les territoires de chasse	62
B) Les réserves et les plans de chasse	62
C) Le permis de chasse	63
D) Protection particulière à certaines espèces	64
1) <i>La chasse aux nuisibles</i>	64
2) <i>La chasse des espèces migratrices</i>	65
§ 3 Le droit de la pêche	66
A) La pêche en eau douce	66
1) <i>L'exercice du droit de pêche</i>	67
2) <i>La protection du patrimoine piscicole</i>	67
B) La pêche maritime	68
1) <i>Haute mer</i>	68
2) <i>Mer territoriale et zone économique</i>	69
§ 4 Le droit des espèces génétiquement modifiées	70
A) L'utilisation	70
B) L'expérimentation et la mise sur le marché	71

II : La mise en valeur des espaces naturels convoités	72
§ 1 La forêt et les espaces boisés	72
A) Les forêts soumises au code forestier	72
1) <i>Les forêts contrôlées par l'Office National des forêts</i>	72
2) <i>Les forêts privées</i>	73
3) <i>Les défrichements</i>	74
4) <i>La lutte contre les incendies de forêt et le débroussaillage</i>	75
B) Les espaces boisés classés soumis au code de l'urbanisme	76
§ 2 La montagne	76
A) Structures d'intervention	78
B) Mesures de protection et de mise en valeur	78
§ 3 Le littoral	79
A) La propriété du rivage	80
B) La planification et l'aménagement	80
1) <i>Les schémas de mise en valeur de la mer</i>	80
2) <i>Les concessions d'endiguage</i>	81
3) <i>La servitude de passage public le long du littoral</i>	82
C) La conservation	83
D) La loi du 3 janvier 1986 : protection et mise en valeur	84
III : La conservation des espaces naturels rares et fragiles	85
§ 1 Les sites et monuments naturels	85
A) La loi du 2 mai 1930	85
1) <i>Sites classés</i>	86
2) <i>Sites inscrits</i>	88
B) Les espaces naturels sensibles	89

1) <i>Objet et création par le département</i>	89
2) <i>Les zones de préemption</i>	90
3) <i>La taxe départementale des espaces naturels sensibles</i>	90
§ 2 <i>Les parcs naturels</i>	91
A) <i>Les parcs nationaux</i>	91
1) <i>Objet et réglementation interne</i>	91
2) <i>Procédure de création</i>	92
3) <i>Structures de gestion</i>	92
4) <i>Sanction des servitudes</i>	93
B) <i>Les parcs naturels régionaux</i>	93
1) <i>Objet et constitution</i>	93
2) <i>Effets juridiques de la charte du parc</i>	94
3) <i>Structures de gestion</i>	94
§ 3 <i>Les réserves naturelles</i>	94
§ 4 <i>Les zones humides</i>	96
Chapitre II : La protection de l'espace rural	99
I : <i>La planification de l'espace rural</i>	99
§ 1 <i>Les procédures spécifiques</i>	99
A) <i>Les chartes intercommunal de développement et d'aménagement</i>	99
B) <i>La création des « pays »</i>	100
1) <i>Le dispositif existant avant la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995</i>	100
2) <i>La création d'un cadre d'intervention de proximité : le « pays »</i>	101
C) <i>Les fonds de financement</i>	102
§ 2 <i>Les documents d'aménagement et d'urbanisme de droit commun</i>	102

A) Les Directives territoriales d'aménagement	102
B) Les schémas directeurs et les POS	103
II : Réglementation des activités agricoles et protection de l'environnement	104
§ 1 L'aménagement foncier	104
A) Renforcement des procédures	104
B) Réalisation des opérations	105
§ 2 La protection contre les inconvénients de l'exploitation agricole	105
A) La réglementation des produits polluants	105
1) <i>Les pesticides</i>	105
2) <i>Les nitrates</i>	106
B) L'incitation à l'agriculture biologique	106
Chapitre III : La protection de l'environnement culturel et urbain	108
I : Le patrimoine culturel	108
§ 1 Les monuments historiques	109
A) Les mesures de conservation et de sauvegarde	110
1) <i>Le classement</i>	110
2) <i>L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques</i>	111
B) La protection des abords des monuments classés ou inscrits	112
1) <i>Le dispositif de la loi de 1913</i>	113
2) <i>Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager</i>	114
§ 2 Le patrimoine mineur	115

II : L'espace urbain	116
§ 1 La planification des sols	116
A) Les documents prospectifs	117
B) Les POS	117
1) <i>Le rapport de présentation</i>	117
2) <i>Le zonage</i>	118
C) Les projets d'intérêt général	119
§ 2 L'urbanisme opérationnel	120
A) Les zones d'aménagement concerté	120
B) Les lotissements	120
§ 3 Les autorisations de construire	121
A) Conséquences de l'inflexion légale du principe de généralité du permis de construire	121
B) Octroi ou refus d'autorisation et préoccupations d'environnement	121
Chapitre IV : La protection des paysages	124
I : Les Directives de protection et de mise en valeur des paysages	125
§ 1 Objet et contenu	125
§ 2 Élaboration	126
§ 3 Effets	126
II : La lutte contre le « mitage » des paysages	127
§ 1 La prise en compte des paysages par le droit de l'urbanisme	127
A) Les documents d'urbanisme locaux	127
B) Le « volet paysager » du permis de construire	128

§ 2 La prise en compte des paysages par la réglementation de l'affichage et de la publicité extérieure	128
A) Contenu de la réglementation	128
1) <i>Les interdictions légales</i>	128
B) Exigence d'autorisations préalables	129
C) Sanctions	129
1) <i>Sanctions administratives</i>	129
2) <i>Sanctions pénales</i>	130

3^e partie : Le droit des pollutions et des nuisances 131

Chapitre I : Les installations classées 132

I : Le contrôle administratif préalable	133
§ 1 Installations soumises à autorisation ou à déclaration.....	134
A) Procédure d'autorisation.....	134
1) <i>Dossier de demande et études préalables</i>	134
2) <i>Enquête publique</i>	135
3) <i>Délivrance</i>	135
4) <i>Contenu</i>	135
B) Procédure de déclaration	136
C) Contentieux spécial	136
§ 2 Portée du principe de l'indépendance des législations et liens avec le droit de l'urbanisme	137
A) Liens avec le permis de construire.....	137
B) Liens avec les règles d'urbanisme	137

II : Le contrôle du fonctionnement	138
§ 1 Surveillance permanente de l'Administration.....	138
A) Prérogatives de l'Administration	138
B) Financement du contrôle	139
§ 2 Évolution des installations	139
A) Modification en cours d'activité.....	139
B) Cessation d'activité.....	139
III : Sanctions	140
§ 1 Sanctions administratives	140
§ 2 Sanctions pénales	141
IV : Le cas particulier des centrales nucléaires	142
§ 1 Création	142
§ 2 Fonctionnement	144
Chapitre II : La défense des ressources naturelles	146
I : La protection de l'eau	146
§ 1 Les instruments de planification.....	147
A) Schémas d'aménagement et de gestion des eaux	148
B) Structures de mise en œuvre.....	149
§ 2 La police de l'eau	150
A) Les règles générales de préservation de la qualité de l'eau	150
B) Les autorisations individuelles	150
1) Installations soumises à autorisation ou à déclaration	150
2) Le contrôle des rejets	151
C) La redevance « antipollution »	152

§ 3 La gestion des eaux	153
A) L'action des collectivités locales	153
1) <i>Compétences générales</i>	153
2) <i>Les obligations des communes en matière d'assainissement</i>	153
B) L'action des propriétaires riverains	154
§ 4 Le dispositif répressif	154
A) L'article L. 232-2 du code rural.....	154
B) La loi sur l'eau de 1992	154
II : La pollution atmosphérique	155
§ 1 La réglementation nationale	156
A) Les règles générales antipollution.....	156
B) Les structures spécialisées.....	157
C) Les moyens financiers	158
§ 2 Le « zonage » local.....	158
1) <i>L'état d'alerte</i>	159
2) <i>Les zones de protection spéciale</i>	159
3) <i>Les zones sensibles</i>	159
§ 3 La condamnation des pollueurs.....	160
Chapitre III : La lutte contre les nuisances sonores.....	161
I : La prévention des nuisances sonores	162
§ 1 Les divers dispositifs de réduction du bruit.....	162
A) Le principe de la détermination de niveaux sonores admissibles	162
1) <i>Édiction de prescriptions spéciales</i>	162
2) <i>Sanctions</i>	163

B) Le domaine du bâtiment	163
C) La protection du voisinage	164
§ 2 Le contrôle administratif préalable.....	164
A) Activités soumises à autorisation	164
B) Sanctions	165
II : L'aménagement et l'urbanisme au service de la lutte contre le bruit	165
§ 1 Les infrastructures de transport terrestres	165
A) Recensement et classement des infrastructures	166
1) <i>Modalités</i>	166
2) <i>Portée</i>	166
B) Obligations des maîtres d'ouvrage des infrastructures	166
§ 2 Les aérodromes	167
A) Le zonage spécifique de protection des abords.....	167
B) Mesures financières en faveur des riverains.....	168
Chapitre 4 : L'élimination et le recyclage des déchets	169
I : La priorité à la valorisation et au recyclage des déchets	170
§ 1 Déchets ultimes et déchets recyclables	170
§ 2 De quelques applications concrètes.....	171
1) <i>Les déchets ménagers</i>	171
2) <i>Les emballages industriels et commerciaux</i>	171
II : La planification du traitement des déchets	172
§ 1 Les instruments de planification	172
A) La planification locale des déchets ménagers et industriels	172

B) La planification nationale des déchets dangereux	173
§ 2 Les moyens financiers	173
A) Les taxes sur les déchets	173
B) Les garanties financières exigées des exploitants	174
III : La maîtrise des flux de déchets	174
§ 1 L'importation	174
§ 2 L'exportation	175
§ 3 Le transit	176
Conclusion.....	179

IMPRIMERIE OFFSET SERVICE
28500 Vernouillet



La collection **Universités francophones**, créée en 1988 à l'initiative de l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche, propose des ouvrages modernes répondant prioritairement aux besoins des étudiants et chercheurs francophones, et se compose de titres originaux paraissant régulièrement.

Leurs auteurs appartiennent conjointement aux pays du Sud et du Nord et rendent compte des résultats de recherches et des études récentes entreprises en français à travers le monde. Ils permettent à cette collection pluridisciplinaire de couvrir progressivement l'ensemble des enseignements universitaires en français.

Enfin, la vente à un prix préférentiel, des ouvrages destinés aux pays du Sud tient compte des exigences économiques nationales et assure une diffusion adaptée aux pays francophones.

Ainsi, la collection **Universités francophones** constitue une bibliothèque universitaire de référence riche et complète répondant aux besoins de l'étudiant, du chercheur et du professionnel.

Prix 59 FF • Prix préférentiel UREF (Afrique, Asie, Amérique Latine, Moyen-Orient, Haïti) : 10



ISBN 2-909455-68-8

59.6120.6