

BULLETIN DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL

Collection
LAMY
ENVIRONNEMENT

La portée des nouvelles dispositions
pénales du Code de l'environnement
applicables aux activités industrielles

Par Coralie Courtaigne-Deslandes

Rubrique de jurisprudence
urbanisme et environnement

Par Steve Hercé

Rubrique de jurisprudence
de droit de l'énergie

Par Jean-Nicolas Clément et Thomas Garancher

Rubrique de jurisprudence
risques naturels et technologiques

Par Agnès Dupie

INTERVIEW

6^e Forum Mondial de l'Eau :
le temps du bilan

de Guy Fradin

Collection

Lamy
Axe
Droit

” **Nouveaux droits**
Nouveaux livres de droit

Commandez
et bénéficiez
d'offres
privilégiées !

Versions
eBook
disponibles

 www.lamyaxedroit.fr



Lamy

une marque Wolters Kluwer

DIRECTEUR SCIENTIFIQUE

- > Jean-Pierre BOIVIN,
Avocat, SCP Boivin et Associés
- > Michel BAUCOMONT,
Docteur d'Etat en droit – Avocat à la Cour
- > Annie BEZIZ-AYACHE, Docteur en Droit –
Maître de conférence, Université Lyon III
- > Mathilde BOUTONNET,
Maître de conférences, Université Rennes 1
- > Hélène BRUNET-LECOMTE, Chef du Bureau
des affaires juridiques des risques
pour l'environnement, DAJ, MEEDDM
- > Jean-Nicolas CLÉMENT,
Avocat, Cabinet UGCC et Associés
- > Michel COURTIN, Président honoraire
du Tribunal administratif de Paris
- > Laurent FONBAUSTIER, Professeur agrégé,
Responsable du Master Environnement,
Université Paris-Sud XI
- > Éliane FRÉMEAUX, Notaire
- > Jérôme FROMAGEAU, Doyen,
Faculté Jean Monnet, Université Paris-Sud XI –
Vice-président de la SFDE
- > David GILLIG,
Avocat, SELARI Soler-Couteaux – Llorens
- > Anne-Marie GUILLERME, Responsable
du département Grands contentieux, Total
- > Steve HERCE, Avocat, SCP Boivin et Associés
- > Christian HUGLO, Avocat, Huglo Lepage
et Associés Conseil – Professeur au CNAM
- > Chantal JARLIER-CLÉMENT,
Directeur adjoint des affaires européennes, EDF
- > Pascale KROMAREK, Coordinatrice des
questions juridiques d'environnement, Total
- > Françoise LABROUSSE, Avocat à la Cour –
Cabinet Jones Day
- > Laurence LANOY, Docteur en droit –
Avocat à la Cour
- > Caroline LONDON, Docteur en droit –
Avocat à la Cour, Maître de conférence
associé, Université d'Artois
- > Ghislain de MARSILY, Agrégé des facultés
de droit Professeur à l'Université Paris VI
- > Jean-Marie MASSIN, Expert auprès
des instances maritimes internationales
- > Malik MEMLOUK,
Avocat, SCP Boivin et Associés
- > Alexandre MOUSTARDIER,
Avocat, Huglo Lepage et Associés Conseil
- > Françoise NÉSI, Magistrat
- > Bernard POUJADE, Agrégé des facultés
de droit Professeur à l'Université
Paris V – Avocat au Barreau de Paris
- > Cyril ROGER-LACAN, Maître des Requêtes
au Conseil d'Etat
- > Jacques SIRONNEAU, Docteur en Droit,
Chef du Bureau de la réglementation
et du contentieux, Direction de l'eau, MEEDDM
- > Julien TARDIF, Avocat
- > François-Guy TRÉBULLE, Agrégé des facultés
de droit, Professeur à l'Université de Paris V

- > Jean-Pierre BOIVIN
- > Michel BAUCOMONT
- > Hélène BRUNET-LECOMTE
- > Jean-Nicolas CLÉMENT
- > Agnès Dupie
- > Laurent FONBAUSTIER
- > David GILLIG
- > Christian HUGLO
- > Caroline LONDON
- > Cyril ROGER LACAN
- > François-Guy TRÉBULLE



Editeur : WOLTERS KLUWER FRANCE
SAS au capital de 300 000 000 €

Siège social : 1, rue Eugène et Armand Peugeot
92856 Rueil-Malmaison Cedex

RCS Nanterre 480 081 306

Président/Directeur de la publication : M. KOCH •
Rédacteur en chef : Delphine Déprez (01 76 73 33 68) •
Rédacteur : Pauline Hili • Imprimerie : Del-
cambre - 45, rue Delizy - 93500 Pantin •
N° Commission paritaire : 0608 T 88244 • Dépôt légal :
à parution - N° ISSN : 1262-0955 • Abonnement annuel :
326,72 € TTC • Prix au n° : 33,69 € TTC • Information
et commande : N° Indigo : 0 825 08 08 00 • Fax :
01 76 73 48 04

Internet : <http://www.wkf.fr>

Cette revue peut être référencée de la manière suivante :
BDEI n° 39/2012, n° 1 (n° de la revue/année, n° du commentaire)

sommaire

Actualités

Installations classées

5 > ÉCLAIRAGE La portée des nouvelles dispositions pénales du Code de l'environnement applicables aux activités industrielles

Par Coralie Courtaigne-Deslandes

- 12 > ACTUALITÉS
- 12 > Modification de la nomenclature
- 12 > Procédure d'enregistrement : affichage
- 12 > Intégration d'informations environnementales dans les rapports de gestion
- 13 > Gestion des impacts environnementaux et sanitaires « post-accidents »
- 13 > Obligation d'information précisée
- 14 > Nouvelles prescriptions de fonctionnement dans le secteur des déchets

Déchets

15 > ÉCLAIRAGE La mise en œuvre d'une tarification incitative pour le financement du service public de gestion des déchets : une fausse bonne idée ?

Par Pauline Hili

- 19 > ACTUALITÉS
- 19 > Modification de la nomenclature des installations classées : trois installations intervenant en matière de déchets concernées
- 19 > Les prescriptions du PNGMDR 2010-2012 sont établies par décret
- 20 > Le cadre juridique applicable au stockage des déchets d'amiante est révisé

- 21 > Les prescriptions générales applicables à certaines installations relevant de la rubrique n° 2710 sont publiées
- 22 > Utilisation de substances dangereuses dans les composants et matériaux des véhicules : codification et réutilisation
- 23 > Les prescriptions générales applicables aux installations de la rubrique n° 2711 soumises à déclaration sont modifiées

Eau

24 > ÉCLAIRAGE 6^e Forum Mondial de l'Eau : le temps du bilan

Interview de Guy Fradin
par Pauline Hili

- 29 > ACTUALITÉS
- 29 > Le contenu de la convention passée entre l'Établissement public du Marais poitevin et un organisme public local est précisé
- 29 > Nouveau report dans le temps de l'interdiction des autorisations temporaires de prélèvement en eau
- 30 > Schémas directeurs de prévision des crues approuvés
- 30 > Les thèmes prioritaires en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques sont définis pour la période 2012-2013
- 31 > Participation financière des propriétaires au raccordement au réseau public de collecte des eaux usées
- 31 > ANC : modification des prescriptions techniques pour les installations recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5
- 32 > Réexamen de la liste des zones vulnérables : la circulaire publiée

Perspectives

35 > Rubrique de jurisprudence urbanisme et environnement

Par Steve Hercé

43 > Rubrique de jurisprudence de droit de l'énergie

Par Jean-Nicolas Clément
et Thomas Garancher

52 > Rubrique de jurisprudence risques naturels et technologiques

Par Agnès Dupie

61 > La délégation de pouvoirs en droit de l'environnement : état des lieux

Par Coralie Courtaigne-Deslandes
et Alexandre Moustardier

Le Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel actualise, dans sa première partie « Actualités », les trois ouvrages suivants : le Lamy Environnement - Installations classées, le Lamy Environnement - Les déchets, le Lamy Environnement - Eau.

Index thématique des sources commentées

INSTALLATIONS CLASSÉES

BDEI

Cadre général

SANCTIONS – INFRACTIONS – POLICES DE L'ENVIRONNEMENT
Ord. n° 2012-34, 11 janv. 2012, JO 12 janv.

1390

NOMENCLATURE

D. n° 2012-384, 20 mars 2012, JO 22 mars

1391

ENREGISTREMENT – AFFICHAGE

Arr. 16 avr. 2012, NOR : DEVP1220096A, JO 27 avr.

1392

SOCIÉTÉS – LOI NRE – INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

D. n° 2012-557, 4 avr. 2012, JO 26 avr.

1393

Risques

ACCIDENTS – IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SANITAIRES

Circ. 20 févr. 2012, NOR : DEVP1126807C BOMEDDTL, 25 mars, n° 2012/5

1394

Information

DÉCHETS – CIRCUIT – REGISTRES

Arr. 29 févr. 2012, NOR : DEVP1205955A, JO 9 mars

1395

Fonctionnement

ARRÊTÉS DE PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES – DÉCHETS – RUBRIQUES 2710-1, 2710-2, 2711

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208907A, JO 6 avr. ;

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208915A, JO 11 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208904A, JO 14 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208913A, JO 14 avr.

1396

DÉCHETS

BDEI

Cadre général

INSTALLATIONS CLASSÉES – NOMENCLATURE – MODIFICATION

D. n° 2012-384, 20 mars 2012, JO 22 mars

1398

Déchets radioactifs et très faiblement radioactifs

PLAN NATIONAL – GESTION – PRESCRIPTIONS

D. n° 2012-542, 23 avr. 2012, JO 24 avr. ;

Arr. 23 avr. 2012, NOR : EFIR1105130A, JO 24 avr.

1399

Déchets contenant de l'amiante

STOCKAGE – DÉCHETS ADMISSIBLES – MODIFICATION

Arr. 12 mars 2012, NOR : DEVP1206286A, JO 6 avr.

1400

Déchets ménagers

INSTALLATIONS CLASSÉES – PRESCRIPTIONS – RUBRIQUE N° 2710 – COLLECTE

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208907A, JO 6 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208904A, JO 14 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208913A, JO 14 avr.

1401

Véhicules hors d'usage

SUBSTANCES DANGEREUSES – COMPOSANTS – UTILISATION – VALORISATION

Arr. 9 mars 2012, NOR : DEVR1207410A, JO 17 mars

1402

Déchets d'équipements électriques et électroniques

INSTALLATIONS CLASSÉES – PRESCRIPTIONS – RUBRIQUE N° 2711 – MODIFICATION

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208915A, JO 11 avr.

1403

EAU

BDEI

Gestion et police de l'eau

ETABLISSEMENT PUBLIC – MARAIS POITEVIN – CONVENTION – CONTENU

Arr. 21 mars 2012, NOR : DEVL1207600A, JO 31 mars

1405

PRÉLÈVEMENTS – AUTORISATION TEMPORAIRE – ZONE DE RÉPARTITION – PROLONGATION

D. n° 2012-392, 22 mars 2012, JO 24 mars

1406

L'eau et les collectivités publiques

PRÉVISION – CRUES – SCHÉMAS DIRECTEURS – BASSINS

Arr. 8 mars 2012, NOR : DEVP1208245A, JO 27 mars ;

Arr. 28 févr. 2012, NOR : DEVP1208070A, JO 19 avr.

1407

PRÉVENTION – RISQUES NATURELS – THÈMES PRIORITAIRES

Instr. 22 févr. 2012, NOR : DEVP1205203J,

BOMEDDTL 25 mars 2012, n° 2012/5

1408

COLLECTE – EAUX USÉES – RACCORDEMENT – FINANCEMENT

L. fin. rect. 2012, n° 2012-354, 14 mars 2012, JO 15 mars

1409

ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF – PRESCRIPTIONS TECHNIQUES – MODIFICATION

Arr. 7 mars 2012, NOR : DEVL1205608A, JO 25 avr.

1410

L'eau et l'agriculture

ZONES VULNÉRABLES – RÉEXAMEN – LISTE – CONTENTIEUX

Circ. 22 déc. 2011, NOR : DEVL1134947C,

BOMEDDTL 25 avr. 2012, n° 2012/7

1411

Les numéros renvoient aux articles du BDEI.

Les numéros renvoient aux articles du BDEI.

INSTALLATIONS CLASSÉES

BDEI 1390

Par Coralie
Courtaigne-
Deslandes

Docteur en Droit
Avocat à la Cour
Chargée d'enseignements
à l'Université de Paris II



La portée des nouvelles dispositions pénales du Code de l'environnement applicables aux activités industrielles

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire est enfin parue. Deux décrets réformant les dispositions réglementaires et portant l'un sur la procédure de commissionnement des inspecteurs de l'environnement, l'autre sur la procédure de transaction, devraient bientôt suivre. Une fois publiés, ils entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2013, à la même date que l'ordonnance dont ils compléteront le dispositif.

Ord. n° 2012-34, 11 janv. 2012, JO 12 janv.

L'ordonnance constitue la première étape d'une réforme de grande ampleur des dispositions de police judiciaire du Code de l'environnement, réforme attendue de longue date comme cette revue s'en est fait l'écho récemment⁽¹⁾. Comblera-t-elle pour autant les nombreux espoirs qui présidaient à son avènement ? Le nouveau dispositif par elle instauré sera-t-il suffisamment innovant et novateur pour justifier un repos de la matière lors des décades à venir ? L'étude des modifications apportées aux procédures (I), aux incriminations (II) et aux sanctions (III) applicables aux activités industrielles, permettra d'y répondre.

I.- L'INSTAURATION DE NOUVELLES PROCÉDURES

L'ordonnance du 11 janvier 2012 instaure un régime général de recherche

et de constatation des infractions au chapitre II d'un nouveau titre VII, créé à la fin du livre premier relatif aux dispositions communes. Un nouvel article L. 172-1-I du Code de l'environnement habilite au sein d'une même catégorie tous les agents publics (hors officiers spécialement habilités) qui contrôlent le respect des polices du Code de l'environnement. Sont ainsi regroupés au sein d'une même catégorie les ingénieurs, les techniciens et les agents techniques appartenant aux services de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions départementales des territoires...) et à ses établissements publics (Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office de l'eau et des milieux aquatiques, parcs nationaux et Agence des aires marines protégées) (2). À partir du 1^{er} juillet

2013, ces agents auront ainsi la qualité d'inspecteurs de l'environnement (3) et seront commissionnés par spécialité (4). Ce régime général d'habilitation à exercer des fonctions de police judiciaire est par ailleurs complété d'un régime spécial disséminé dans les différents livres du code, qui habilite d'autres agents selon les polices concernées. Par exemple, le nouvel article L. 216-3 du Code de l'environnement, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2013 habilite également d'autres catégories d'agents à rechercher et à constater les infractions à la police de l'eau, ou le nouvel article L. 514-9 du Code de l'environnement habilite les inspecteurs de la sûreté nucléaire à rechercher et à constater les infractions à la police des installations classées, ou encore le nouvel article L. 322-10-1 habilite les gardes du littoral à rechercher et à constater les infractions à la police des espaces naturels.

>

(1) Courtaigne-Deslandes C., De l'utilité d'une ordonnance simplifiant, réformant et harmonisant les sanctions pénales du Code de l'environnement, BDEI n° 35/2011, n° 1284

(2) Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement, JO 12 janv..

(3) Les fonctionnaires et agents commissionnés pour rechercher et constater des infractions aux dispositions du Code de l'environnement antérieurement au 1^{er} juillet 2013 restent compétents pour exercer ces fonctions jusqu'à ce qu'ils soient commissionnés en application de ces nouvelles dispositions (Ord., préc., art. 28).

(4) L'une des spécialités couvre le domaine de l'eau, de la nature et des sites, l'autre, les domaines des installations classées pour la protection de l'environnement et de la prévention des pollutions, des risques et des nuisances (Rapp. préc.).

Les inspecteurs de l'environnement disposeront des mêmes attributions à l'issue d'une même procédure de commissionnement et d'assermentation. L'ordonnance suit en cela la préconisation n° 3.3.2.2 du Rapport de 2005 sur le renforcement et la restructuration des polices de l'environnement (5). Les auteurs de ce rapport ont recensé 21 procédures distinctes de commissionnement et d'assermentation, d'application inégale suivant les départements, qui entraînent de nombreuses difficultés pour les agents et les services (6). L'ordonnance remédie ainsi à cette pléthore de procédures comme de catégories d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, ce qui constitue une amélioration notable du système.

L'ordonnance dote enfin ces inspecteurs de l'environnement de pouvoirs d'investigation communs détaillés aux articles L. 172-4 et suivants du Code de l'environnement, qui s'appliqueront à compter du 1^{er} juillet 2013. Elle unifie ainsi la force probante des procès-verbaux (C. env., art. L. 172-16), les modalités de saisies (C. env., art. L. 172-12 et L. 172-13), de prélèvement d'échantillons en vue d'expertise (C. env., art. L. 172-14) et de consignation (C. env., art. L. 172-15), ainsi que les conditions de visite des locaux professionnels ou à usage d'habitation (C. env., art. L. 172-6 et C. env., art. L. 172-7), et de communication de pièces et de documents aux agents de constatation (C. env., art. L. 172-9 et C. env., art. L. 172-11).

On retrouve ici l'aboutissement des travaux destinés à corriger les malfaçons du Code de l'environnement à peine

promulgué, qui avaient abouti le 24 novembre 2000 à un avant-projet de loi d'harmonisation pénale et de simplification administrative. Cet avant-projet prévoyait déjà l'insertion dans le livre premier du Code de l'environnement, relatif aux dispositions communes, d'un titre VI relatif aux contrôles et sanctions instaurant un régime procédural commun à toutes les polices, avec quelques mesures propres à certaines (pour les visites notamment). Le rapport de 2005 sur le renforcement et la restructuration des polices de l'environnement réclamait dans sa préconisation n° 3.3.2.1 que soit soumis au Parlement cet avant-projet n'ayant pas dépassé la phase de concertation entre ministères (7). C'est

néralise cette procédure à l'ensemble des infractions d'atteinte à l'environnement contenues dans le code. Jusque-là limitée aux infractions d'atteinte aux bois et forêts (C. for., art. L. 153-2, L. 223-5 et R.153-1), aux ressources piscicoles (C. env., art. L. 437-14), à la police de l'eau (C. env., art. L. 216-14), ou encore commises à l'intérieur d'un parc national en violation de sa réglementation (C. env., art. L. 331-25), la transaction s'appliquera donc, à compter du 1^{er} juillet 2013, à toutes les infractions prévues par le code. Les inspecteurs de l'environnement et autres agents habilités disposeront de cette possibilité tant que l'action publique n'aura pas été mise en mouvement, quelle que soit l'infraction

« Cette généralisation s'inscrit dans la tendance actuelle de développer les mesures alternatives aux poursuites en privilégiant la réparation à la punition, dans l'objectif de désengorger les tribunaux à moindre frais, même de contentieux qui ne les engorgent pas. »

finallement l'ordonnance du 11 janvier 2012 qui en aura repris la trame tout en la complétant, ce qu'on ne peut qu'applaudir. Tel n'est pas le cas en revanche de l'insertion de la procédure de transaction au sein des dispositions communes relatives aux sanctions pénales.

En prévoyant la possibilité pour l'autorité publique de transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le Code de l'environnement, l'article L. 173-12 créé par l'article 3 de l'ordonnance gé-

tion constatée. L'ordonnance abroge corrélativement les articles qui prévoyaient sélectivement cette procédure jusqu'à son entrée en vigueur,

Cette généralisation s'inscrit dans la tendance actuelle de développer les mesures alternatives aux poursuites en privilégiant la réparation à la punition, dans l'objectif de désengorger les tribunaux à moindre frais (8), même de contentieux qui ne les engorgent pas. Car, contrairement à ce que certaines circulaires ont pu laisser supposer (9), le contentieux environnemental est loin de surcharger

(5) Simoni M.- L. et al., Renforcement et restructuration des polices de l'environnement, Rapport interministériel, février 2005, p. 58.

(6) Étaient notamment évoqués les erreurs provoquées par la multiplication des procédures, le délai d'obtention du commissionnement parfois supérieur à un an, ainsi que l'obligation de reprendre une procédure complète de commissionnement et à prêter serment à nouveau en cas de changement d'affectation ou de spécialité des agents (*Idem*, p. 10).

(7) Simoni M.- L. et al., *op. cit.*, p. 58.

(8) C'est à dire sans augmenter l'effectif judiciaire qui est actuellement équivalent à celui du milieu du XIX^e siècle (environ 8000 magistrats). Régulièrement dénoncée, son insuffisance est d'autant plus préoccupante qu'on estime au tiers du corps judiciaire l'ampleur des départs en retraite d'ici la prochaine décennie (source : www.vie-publique.fr, onglet « découverte des institutions et de la vie publique »).

(9) La circulaire de la ministre de l'écologie et du développement durable du 14 mai 2007, relative à la transaction pénale dans le domaine de l'eau et de la pêche en eau douce, a présenté la transaction comme « une procédure plus rapide et moins onéreuse que le procès pénal, qui permet de désengorger les juridictions répressives tout en mettant un terme aux situations infractionnelles et en autorisant la réparation des dommages causés à l'environnement » (Circ. 14 mai 2007, DE/SDATDCP/BSDPE/n° 5, p. 2).

les tribunaux. Les auteurs du Rapport de 2005 sur le renforcement et la restructuration des polices environnementales ont ainsi mis en évidence un risque d'engorgement largement surévalué (10), à l'opposé du risque de perte d'efficacité et de lisibilité des rares procédures dressées (11) qui est, lui, inhérent à la transaction (12). Ils ont donc prôné l'utilisation des procédures judiciaires rapides pour répondre aux impératifs d'efficacité, plutôt qu'une extension de la transaction pénale qu'ils désapprouvaient (13).

L'ordonnance du 11 janvier 2012 n'a pas tenu compte des préconisations du rapport de 2005 sur ce point, puisqu'elle a étendu la transaction avant poursuite à l'ensemble des polices du Code de l'environnement. Or, ce choix est contradictoire avec l'objectif de pénalisation affiché par la directive CE n° 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal que l'ordonnance avait pour mission de transposer en droit interne. La généralisation de la transaction revient en effet à instaurer une dépénalisation *de facto* (14) par transfert de compétences, puisque des sanctions d'une autre nature sont substituées aux sanctions pénales (15). Cela revient à laisser à l'Administration le monopole de la réponse sociale apportée à la méconnaissance de ses règles techniques et de ses procédures, même si l'article L. 173-12-III du Code de l'environnement prévoit que « la proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de

la gravité de l'infraction », critères qui sont amenés à être précisés par voie de circulaire (16).

C'est ce besoin de monopole qui constitue selon nous la véritable motivation de cette généralisation. Il ne s'agit pas d'améliorer le fonctionnement de la justice pénale en réduisant le nombre de contentieux, mais surtout de conserver à l'Administration la maîtrise de son action lorsqu'elle a pour but d'obtenir le respect de la réglementation qu'elle édicte et qu'elle contrôle. La transaction présente également l'avantage d'évacuer les difficultés de l'institution judiciaire face à la spécialisation technique requise par les contentieux du droit de l'environnement, compétences scientifiques que les agents de l'Administration possèdent à la différence des magistrats non spécialisés. Si le champ d'application de la transaction avant poursuite a été élargi par l'ordonnance, cette dernière n'a en revanche rien modifié de son régime qui conserve les mêmes imperfections que par le passé. Il n'y a toujours aucune sanction prévue lorsque l'auteur de l'infraction n'exécute pas l'intégralité des obligations dans les délais impartis. Sous l'empire des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance comme pour celles qui ont précédé, rien ne viendra inquiéter l'assujetti qui a bénéficié d'une transaction mais n'exécute pas ou imparfaitement ses obligations, tant que l'Administration n'exerce pas d'action en résolution ou en exécution. En cas d'inertie de cette dernière, le récalcitrant pourra se conten-

ter d'attendre la prescription de l'action publique, qui ne peut être interrompue que par l'acte d'accord à la proposition de transaction du procureur de la République. Une autre mesure alternative aux poursuites à finalité réparatrice très proche de la transaction, la composition pénale (C. proc. pén., art. 41-2), dispose pourtant d'un dispositif complet dont l'ordonnance aurait pu s'inspirer dans un objectif d'efficacité. En matière de composition pénale, le procureur de la République peut en effet mettre en mouvement l'action publique si, après avoir donné son accord, la personne n'exécute pas intégralement les mesures décidées, sauf élément nouveau. Les actes tendant à la mise en œuvre ou à l'exécution de la composition pénale sont également interruptifs de la prescription de l'action publique. Faute de prévoir de telles mesures, le régime de la transaction est donc plus favorable au délinquant que celui de la composition pénale. La bonne exécution des obligations imposées par la transaction dépend entièrement de la vigilance et du suivi scrupuleux de la mesure par l'Administration. Faute de quoi, l'inexécution de ses obligations bénéficiera à celui qui ne les pas ou mal respectées.

II.- L'INSTAURATION DE NOUVELLES INCRIMINATIONS

En prévoyant une sanction pénale en cas de résistance à des mesures ordonnées par l'institution administrative désormais applicables à l'ensemble des

>

(10) 8 360 délits et contraventions recensés en matière de pêche en 2003, 1 882 en matière d'eau, pour 181 tribunaux de grande instance et les 435 tribunaux d'instance (Simoni M.- L. et al., *op. cit.*, p. 66).

(11) *Ibid.*

(12) Pour une présentation des effets négatifs de la transaction sur la crédibilité de la répression, cf. Courtaigne-Deslandes C., De l'utilité d'une ordonnance simplifiant, réformant et harmonisant les sanctions pénales du Code de l'environnement, *BDEI* n° 35/2011, n° 1284

(13) Simoni M.- L. et al., *loc. cit.*

(14) La dépénalisation *de facto*, ou de fait, est un phénomène consistant à diminuer progressivement les réactions du système de justice pénale en face de certaines formes de comportement ou de certaines situations, sans qu'aucun changement n'intervienne dans la compétence officielle de ce système (cf. Comité européen pour les problèmes criminels, Quelques concepts de base, in *Rapport sur la décriminalisation*, Conseil de l'Europe, Affaires juridiques, 1980, p. 13.)

(15) Van de Kerchove M., Les phénomènes de dépénalisation et leur hétérogénéité, *Rev. crim. pol. tech.*, 1986, n° 1, p. 299.

(16) Une circulaire de la ministre de l'écologie et du développement durable du 14 mai 2007, relative à la transaction pénale dans le domaine de l'eau et de la pêche en eau douce, a ainsi précisé quels étaient les cas où la transaction ne devait pas être proposée : « L'un des principaux intérêts de la transaction pénale étant de pouvoir traiter rapidement les infractions mineures, elle n'a pas vocation à être proposée lorsque les faits ont été perpétrés de façon délibérée ou lorsqu'ils ont causé des dommages importants à l'environnement. Ainsi, il ne convient pas de proposer de transaction pénale lorsque : l'infraction est d'une particulière gravité ; le contrevenant aura exploité une installation ou un ouvrage ou réalisé des travaux en violation d'une opposition à une opération soumise à déclaration, d'une mesure de mise hors service, de retrait ou de suspension d'une autorisation ou de suppression d'une installation ou d'une mesure d'interdiction ; le contrevenant a fait obstacle au contrôle, a proféré des menaces à l'encontre de agents chargés de la recherche ou de la constatation de l'infraction ; le contrevenant a déjà été verbalisé ou condamné pour des faits similaires ; les dommages causés aux victimes ou le nombre de victimes sont importants. » (Circ. 14 mai 2007DE/SDATDCP/BSDP/PE/n° 5 p. 2).

polices du Code de l'environnement, l'ordonnance du 11 janvier 2012 instaure de nouvelles incriminations.

Les nouveaux articles L. 173-1-II 5° et L. 173-2 du Code de l'environnement créés par l'ordonnance systématisent en effet le système du « *nœud coulant administratif* » quelle que soit la police concernée. Lorsque quelqu'un refuse de se conformer aux dispositions de l'arrêté préfectoral qui lui est applicable, ce procédé consiste à aggraver l'infraction en cas de résistance à une injonction administrative de respecter les dispositions de l'arrêté. C'est le non respect de cette injonction administrative, qui répète le contenu de l'arrêté précédent, qui est alors sanctionné. L'ordonnance ayant étendu à l'ensemble des polices du Code de l'environnement cette possibilité de mise en demeure administrative au moyen des articles L. 171-7 al. 1 et L. 171-8-I du Code de l'environnement, le champ d'application du système du nœud coulant, jusque là seulement prévu à l'article L. 514-11 dudit Code (abrogé à compter du 1^{er} juillet 2013), se trouve donc considérablement élargi. Ce système est par ailleurs complété par la généralisation d'un autre dispositif, dit « *à double détente* », prévoyant qu'une mesure prononcée par le juge pénal viendra sanctionner l'inexécution d'une mesure administrative (ce qui la rend corrélativement beaucoup plus contraignante). Les articles L. 171-7 et L. 171-8 dotent en effet l'autorité administrative d'un large éventail de mesures et de sanctions administratives aux fins d'obtenir le respect de l'ensemble des polices de l'environnement à compter du 1^{er} juillet 2013, pour les manquements constatés à compter de cette date (Ord., 11 janv. 2012, préc., art. 28-II). Pourront notamment être ordonnées la fermeture ou la suppression de l'installation ou de l'ouvrage, la cessation définitive des travaux, opérations et activités, la remise en état des lieux, la suspension

du fonctionnement des installations et ouvrages, ainsi que la suspension des travaux, opérations ou de l'exercice de l'activité. Le fait de ne pas tenir compte de ces mesures en poursuivant son activité ou ses travaux, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende par l'article L. 173-1-II 3° du Code de l'environnement.

En revanche, l'article L. 173-1-II 5° du Code de l'environnement ne peut servir de fondement pour sanctionner le fait de ne pas prendre les mesures de surveillance ou de remise en état prévues à l'article L. 512-5 dudit Code après la cessation d'une activité soumise à autorisation ou enregistrement. L'article L. 171-8-II 1° et 2° donne certes à l'autorité administrative la possibilité d'obliger l'ancien exploitant à consigner la somme correspondant au montant des travaux

raisonner par analogie, s'il sanctionnait cette omission sur le fondement de l'article L. 173-1-II 5° du code précité. Cette incrimination punit le fait de poursuivre une activité sans se conformer à une mise en demeure, et non le fait de ne pas se conformer à une mise en demeure alors qu'il n'y a plus d'activité.

La remarque a son importance, car l'ordonnance abroge corrélativement l'article L. 514-11-III, qui prévoit de sanctionner le fait de ne pas prendre les mesures de surveillance et de remise en état prévues à l'article L. 512-5, lorsqu'elles font l'objet d'une mise en demeure. Faute d'avoir expressément prévu à l'article L. 173-2 que les peines fulminées s'appliquaient également au fait de ne pas se conformer à l'injonction de prendre ces mesures après la cessation d'activité, l'ordonnance dépénalise la



Cette incrimination punit le fait de poursuivre une activité sans se conformer à une mise en demeure, et non le fait de ne pas se conformer à une mise en demeure alors qu'il n'y a plus d'activité.



de remise en état, pour ensuite les réaliser d'office à ses frais. Mais le contrevenant ne pourra pas être poursuivi pour ne pas avoir obtempéré à la mise en demeure administrative lui enjoignant de remettre en état son site.

En effet, l'article L. 173-1 du Code de l'environnement incrimine le fait d'exploiter une installation ou un ouvrage, d'exercer une activité ou de réaliser des travaux sans se conformer à une mise en demeure. Or, si l'activité a cessé, l'inertie de l'ancien exploitant ne correspond plus aux termes de l'incrimination. Sa résistance ne fait pas partie des éléments constitutifs de l'incrimination, puisqu'il n'y a plus d'exploitation. La loi pénale étant d'interprétation stricte en raison du principe de légalité qui prévaut en la matière, le juge violerait l'interdiction de

résistance à cette mise en demeure. Pour y remédier, il conviendrait de restaurer un III à l'article L. 514-11, qui sanctionnerait le fait de ne pas se conformer à l'arrêté de mise en demeure de prendre, dans un délai déterminé, les mesures de surveillance ou de remise en état d'une installation ou de son site prescrites en application de l'article L. 512-5, de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Par ailleurs, l'article L. 173-1-I du Code de l'environnement uniformise le délit d'activité, d'opération ou d'exploitation non autorisée, qui est désormais commun à la police de l'eau, des installations classées, du bruit, et des activités en Antarctique. A compter du 1^{er} juillet 2013, sera ainsi puni sous ce même fondement et donc de la même

peine d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, le fait d'avoir commis cet acte ou exercé une activité, conduit ou effectué une opération, exploité une installation ou un ouvrage, mis en place ou participé à la mise en place d'une installation ou d'un ouvrage, sans l'autorisation, l'enregistrement, l'agrément, l'homologation ou la certification requise par les articles L. 214-3, L. 512-1, L. 512-7, L. 571-2, L. 571-6 et L. 712-1. Cette peine est aggravée à l'article L. 173-1-II lorsque ces faits ont commis en violation d'une décision ou mesure prise par l'autorité administrative ou judiciaire. Ils encourrent alors une peine de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Comme il l'a été évoqué plus haut, l'habilitation du Gouvernement à modifier par voie d'ordonnance la partie législative du Code de l'environnement a également été l'occasion de transposer en droit interne la directive CE n° 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cette directive obligeait les États-membres à incriminer un certain nombre de comportements compte tenu de leurs conséquences dommageables pour l'environnement et les personnes, « *lorsqu'ils sont illicites et commis intentionnellement ou par négligence au moins grave* » (Dir., 19 nov. 2008, préc., art. 3). Cette précision de l'élément moral des infractions par la directive constituait une incitation à remédier au mutisme des incriminations du code de l'environnement sur ce point, qui laisse à la jurisprudence le soin de déterminer ce qui est pourtant un élément constitutif de l'infraction, et devrait à ce titre être soumis au principe de légalité⁽¹⁷⁾. Cette occasion n'a pas été saisie, ce qui prive la transposition

de la directive d'une grande partie de son intérêt. Son article 5 exigeait en effet que : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les infractions visées aux articles 3 et 4 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives* ».

La précision de l'élément moral aurait ainsi permis d'envisager une gradation de la répression, avec des peines plus sévères en cas de faute intentionnelle, qu'en cas de faute non intentionnelle. Cette sévérité croissante aurait été conforme à l'esprit de la responsabilité pénale qui, même si l'on a parfois tendance à l'oublier, exprime un blâme social d'abord au regard de la faute commise, et ensuite seulement à l'aune du dommage. L'insertion d'un élément moral au sein des infractions du code de l'environnement aurait donc été un progrès considérable qui aurait mérité d'être salué.

C'est malheureusement le seul dommage qui a été pris en compte par l'ordonnance dans sa tâche de transposition de la directive. A été ainsi créé un article L. 173-3 qui constitue la forme aggravée des infractions précédentes (C. env., art. L. 173-1 et L. 173-2) quand les faits incriminés ont porté gravement atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes ou provoqué une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau. L'article L. 173-3 réprime également le fait de réaliser un ouvrage, d'exploiter une installation, de réaliser des travaux ou une activité soumise à autorisation, enregistrement ou à déclaration, sans satisfaire aux prescriptions fixées par l'autorité administrative lors de l'accomplissement de cette formalité, lorsqu'il a porté gravement atteinte à ces mêmes intérêts. La peine prévue dans ce dernier

cas est alors de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, quand elle est de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros pour les faits aggravés prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2-I, et de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros pour les faits aggravés prévus à l'article L. 173-2-II. La condition d'illicéité contenue dans cette incrimination empêche de l'appliquer aux atteintes graves à la santé et la sécurité des personnes ou aux dégradations substantielles de la faune ou de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau, quand les prescriptions et obligations administratives ont été respectées. Le fait que l'infraction ait été réalisée de manière intentionnelle ou non, est puni de la même façon.

III.- L'INSTAURATION DE NOUVELLES SANCTIONS

La directive CE n° 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ayant exigé des États membres qu'ils établissent des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour protéger l'environnement des comportements dont elle a imposé l'incrimination, on aurait pu attendre de l'ordonnance qu'elle aggrave les peines existantes en les alignant sur la plus sévère pour des faits semblables. Pourtant, tel n'a pas été le cas.

Ainsi, s'agissant du délit d'obstacle au contrôle des agents habilités, l'article L. 226-9 du Code de l'environnement (contrôle des émissions de polluants dans l'atmosphère) prévoit six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, quand l'art. L. 514-16 (contrôle des installations classées) prévoit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, et l'article

>

⁽¹⁷⁾ Pour une illustration des dérives conséquentes à ce pouvoir de définition laissé à la jurisprudence, cf. Courtaigne-Deslandes C., De l'utilité d'une ordonnance simplifiant, réformant et harmonisant les sanctions pénales du Code de l'environnement, *BDEI* n° 35/2011, n° 1284.

L. 541-46 (contrôle des déchets), deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. L'ordonnance abroge ces différentes dispositions à compter du 1^{er} juillet 2013, pour incriminer ce comportement sous un seul fondement commun à toutes les polices, l'article L. 173-4, qui prévoit une peine de six mois d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Des quantum bas d'emprisonnement et d'amende ont été retenus. L'alignement s'est fait sur des peines moins sévères.

S'agissant des délits sanctionnant le non-respect de l'obligation d'obtention d'une autorisation administrative pour exploiter une installation ou un ouvrage, ou effectuer une opération ou une activité, l'article L. 216-8 C. du Code de l'environnement (police de l'eau) punit cette infraction de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende et l'article L. 514-9 (police des installations classées), d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. L'ordonnance unifie l'incrimination de ce comportement à l'article L. 173-1-I, qui punira ces agissements à compter du 1^{er} juillet 2013, d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. La peine d'emprisonnement la plus basse a ici été retenue, ajoutée à la peine d'amende la plus haute.

D'autre part, les nouvelles sanctions que l'ordonnance met à la disposition des autorités judiciaires sont plus limitées que celles dévolues aux autorités administratives. Elles résultent principalement de la généralisation de mesures à finalité réparatrice, qui s'appliquent à l'ensemble des infractions contenues dans le Code de l'environnement. L'article L. 173-5 prévoit ainsi deux possibilités de mesures complémentaires que le tribunal peut prononcer à l'appui d'une condamnation :

l'arrêt ou la suspension jusqu'à un an de l'activité, des travaux, de l'activité ou de l'utilisation d'une installation ou d'un ouvrage, et la remise en état des lieux sous astreinte aux frais de l'exploitant. Le fait de ne pas se conformer à la mesure d'arrêt, de suspension ou d'interdiction prononcée en application de cet article est puni de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende par l'article L. 173-2-II 4°, mais rien de similaire pour les mesures en état qui ne seraient pas correctement exécutées.

A compter du 1^{er} juillet 2013, la possibilité de prononcer la remise en état à titre de mesure complémentaire, jusque là restreinte aux articles L. 541-46-II (police des déchets) et L. 432-4 al. 2

résiste, lorsqu'il rencontre de réelles difficultés techniques, ou lorsqu'il exécute mal les travaux, le juge pénal est trop démuné techniquement pour résoudre rapidement ces incidents d'exécution, qui retardent indéfiniment la remise en état. Les tribunaux judiciaires ne sont donc pas les plus indiqués lorsqu'il s'agit de remplir le rôle de maître d'œuvre de travaux techniques.

L'article L. 173-7 du Code de l'environnement complète ce dispositif des peines complémentaires applicables aux personnes physiques quelle que soit la police concernée : affichage et diffusion de la peine prononcée, confiscation, immobilisation et interdiction d'exercer une activité professionnelle pour une

« La peine d'emprisonnement la plus basse a ici été retenue, ajoutée à la peine d'amende la plus haute. »

(milieu aquatique) du Code de l'environnement, s'appliquera à toutes les infractions contenues dans ledit code. On retrouve ici une préconisation importante des travaux préparatoires à l'avant-projet de loi d'harmonisation pénale et de simplification administrative du 24 novembre 2000, qui est donc enfin mise en application. Cependant, il n'est pas dit que cette généralisation de la remise en état à titre de mesure complémentaire constitue une amélioration, compte tenu des difficultés de mise en œuvre que cela pose aux tribunaux. Les obstacles sont en effet nombreux quand le suivi de l'exécution est dévolu à l'autorité judiciaire. Si le condamné a exécuté les travaux, un expert doit être nommé pour retourner sur le site et dire si le travail accompli satisfait ou non aux obligations établies par la juridiction. Or, coûteuse et dilatoire, cette vérification est rarement ordonnée⁽¹⁸⁾. Et lorsque le condamné

durée maximale de cinq ans. Les peines applicables aux personnes morales restent celles prévues aux articles 131-38 et 131-39 (sauf 1°) du Code pénal.

L'article L. 173-9 du Code de l'environnement généralise également la possibilité de prononcer l'ajournement de la peine avec injonction⁽¹⁹⁾ pour l'ensemble des infractions prévues par le code de l'environnement, alors qu'elle était jusque là réservée aux atteintes à la police des installations classées (C. env., art. L. 514-9 et L. 514-10), à la police de l'eau (C. env., art. L. 216-6 et L. 216-9) et la police du bruit (C. env., art. L. 571-25). Cependant, il est à craindre que l'intérêt de la généralisation de l'injonction de remise en état avec ajournement du prononcé de la peine soit battu en brèche par d'importantes difficultés de mise en œuvre. L'ajournement avec injonction implique en effet un suivi de l'exécution de la

(18) V. Robert J.-H., Le contentieux pénal, *Conférence des présidents des Cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de cassation, éd. du Journal Officiel, 2005, p. 199.

(19) L'ajournement de la peine assortissant une injonction de remettre en état les lieux illégalement transformés est une modalité du prononcé de la peine, actuellement prévue et réglementée par les articles 132-66 et 132-70 du Code pénal.

mesure faisant l'objet de l'injonction et une nouvelle audience pénale. Cela entraîne la saisine du Juge d'application des peines, chargé de vérifier l'exécution des prescriptions (C. proc. pén., art. 747-3). Or, on retrouve à ce stade les mêmes difficultés de suivi que lors du prononcé de la remise en état à titre de sanction complémentaire à une peine principale. Une compétence technique est en effet indispensable à la crédibilité de la vérification et, pas plus que le juge sanctionnateur, le JAP n'a reçu la formation spécialisée nécessaire. Une possibilité d'y remédier serait de recourir à l'article 747-3 du Code de procédure pénale qui prévoit la possibilité pour le JAP de faire appel à une personne qua-

lifiée (C. proc. pén., art. 747-3) (20), mais encore faut-il que le JAP ait le temps et la volonté d'ordonner une expertise dans une procédure qui conduit déjà le tribunal à évoquer deux fois la même affaire. C'est également le souci d'éviter une lourdeur supplémentaire qui explique que les magistrats se contentent de documents parcellaires ou superficiels (tels qu'un constat d'huissier ou un montage photographique), produits par le prévenu lors de l'audience de renvoi afin de démontrer qu'il a satisfait aux exigences du tribunal, plutôt que d'ordonner une expertise (21). Au final, l'obstacle vraiment dirimant à l'essor de l'ajournement avec injonction se trouve dans l'encombrement des rôles des ju-

ridictions, un mécanisme qui impose deux évocations de la même affaire suffisant à faire reculer les magistrats (22). Enfin, il est permis de remarquer que l'ordonnance n'a pas saisi l'opportunité de réformer l'astreinte en prévoyant un régime unifié et des conditions de liquidation plus aisées à mettre en œuvre, ni celle de réformer le système des amendes pénales qui ne sont toujours pas proportionnelles aux profits illicites que le contrevenant retire de son infraction, et donc très peu dissuasives (23). On ne peut que le regretter, car cette occasion manquée risque de priver encore le code de l'environnement de sanctions innovantes pour la décennie à venir. ♦

(20) « Le juge d'application des peines s'assure, soit par lui-même, soit par toute personne qualifiée, de l'exécution des prescriptions énumérées par l'injonction de la juridiction » (C. proc. pén., art. 747-3).

(21) Guihal D., *Répression et réparation des atteintes à l'environnement*, *Gaz. Pal.* 1993, I, Doctr. p. 123.

(22) Guihal D., *Droit répressif de l'environnement*, 3^e éd., Economica, 2008, spéc. n° 17.069.

(23) Sur la nécessité de ces réformes, cf. Courtaigne-Deslandes C., *De l'utilité d'une ordonnance simplifiant, réformant et harmonisant les sanctions pénales du Code de l'environnement*, *BDEI* n° 35/2011, n° 1284, article précité, p. 53 et p. 54.

INSTALLATIONS CLASSEES

Par Delphine Déprez
Secrétaire général de la rédaction
Lamy environnement – Installations classées

CADRE GÉNÉRAL

BDEI 1391

Modification de la nomenclature

Six rubriques modifiées et quatre créées, touchant les secteurs des déchets, de l'agroalimentaire, du captage et stockage du CO₂

D. n° 2012-384, 20 mars 2012, JO 22 mars

Quatre rubriques intègrent d'abord la nomenclature des ICPE :

- 1132, pour les toxiques présentant des effets graves pour la santé, soumis à autorisation ou déclaration selon les seuils en cause ;
- 2960, pour le captage de flux de CO₂, soumis à autorisation ;
- 2970, pour le stockage géologique du CO₂ à des fins de lutte contre le réchauffement climatique, soumis à autorisation avec servitudes d'utilité publique (AS) ou Seveso seuil haut ;
- 3642, relative au traitement et à la transformation en vue de la fabrication de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux.

Sont par ailleurs modifiées, les six rubriques suivantes :

- 1523 (soufre et produits à teneur en soufre supérieure à 70 %) ;
- 2711 (installations de transit, regroupement ou tri de déchets d'équipements électriques et électroniques) ;
- 2680, relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM), pour tenir compte du nouveau classement des utilisations confinées d'OGM, qui fait apparaître quatre classes de confinement distinctes en fonction des risques pour la santé publique et l'environnement et des caractéristiques de l'opération.
- 2221 (préparation ou conservation de produits alimentaires d'origine animale), 2780 (installations de compostage de déchets non dangereux ou de matière végétale, ayant le cas échéant subi une étape de méthanisation) et 2710 (installations de collecte de déchets), pour y introduire le régime de l'enregistrement au sein des rubriques. (Voir aussi Hili P., BDEI n° 39/2012, n° 1398).

► Lamy environnement – Installations classées, n° 209-5, n° 209-110, n° 209-120

BDEI 1392

Procédure d'enregistrement : conditions d'affichage

Le contenu et la forme de l'affichage sur site ont été précisés par arrêté en application de l'article R. 512-46-12 du Code de l'environnement.

Arr. 16 avr. 2012, NOR : DEVP1220096A

Dès qu'il a déposé son dossier de demande d'enregistrement, le demandeur affiche sur le site une ou plusieurs pancartes dont les caractéristiques sont précisées et sur lesquelles doivent figurer les indications suivantes :

- 1° Le nom et l'adresse du demandeur ;
- 2° La nature de l'activité envisagée, les principales caractéristiques du projet, la mention que la localisation de l'installation est envisagée sur le lieu d'affichage, la ou les rubriques de la nomenclature concernées ainsi que la mention du ou des arrêtés fixant les prescriptions générales applicables à l'installation projetée ;
- 3° L'autorité compétente pour prendre la décision et la mention que cette décision pourra être :

- un enregistrement, assorti de prescriptions ;
- une instruction de la demande selon la procédure d'autorisation, assujettie à étude d'impact, étude de dangers et enquête publique ;
- un refus.

Puis, lorsque le préfet l'en a informé, l'exploitant y ajoute :

- 1° le lieu et la période d'information et de consultation du public ;
- 2° les modalités de celles-ci.

► Lamy environnement – Installations classées, n° 222-23, n° 222-26, n° 222-28

BDEI 1393

Intégration d'informations environnementales dans les rapports de gestion

Un décret du 24 avril 2012 contraint les sociétés non cotées dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires dépasse 100 millions d'euros et dont le nombre de salariés permanents employés au cours de l'exercice excède 500, à inclure dans leur rapport de gestion, des informations à caractère environnemental.

D. n° 2012-557, 4 avr. 2012, JO 26 avr.

Cette obligation incombe d'ores et déjà aux sociétés cotées depuis la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles

régulations économiques dite « NRE » et a été étendue à certaines sociétés non cotées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 »

Une liste d'informations exigées de toutes les entreprises concernées a été fixée et une liste d'informations supplémentaires est prévue pour les seules sociétés cotées. Parmi ces informations, on peut notamment citer :

- la politique générale en matière environnementale (démarches d'évaluation ou de certification en matière d'environnement, actions de formation et d'information des salariés, moyens consacrés à la prévention des risques environnementaux et des pollutions) ;
- les mesures de gestion des déchets et des éventuelles pollutions ;
- l'utilisation durable des ressources, les rejets de gaz à effet de serre (GES) ;
- les mesures de protection de la biodiversité.

Des **délais d'entrée en vigueur** sont prévus s'agissant des informations à mentionner dans le rapport de gestion (entre les exercices ouverts après le 31 décembre 2011 et ceux ouverts après le 31 décembre 2013, selon que la société est ou non cotée et selon le nombre de salariés) et s'agissant de l'obligation de vérification des informations par un organisme tiers indépendant (à partir de l'exercice ouvert après le 31 décembre 2011 pour les sociétés cotées et à partir de l'exercice clos au 31 décembre 2016 pour les autres).

Par Morgane Spill

Secrétaire générale de la rédaction

Guide du Responsable HSE

Lamy Transport – Tome 3

► **Lamy environnement – Installations classées, n° 110-3**

PRÉVENTION DES RISQUES

BDEI 1394

Gestion des impacts environnementaux et sanitaires « *post-accidents* »

Fondée sur un retour d'expérience à la suite d'accidents d'origine technologique, une circulaire interministérielle met l'accent sur les conséquences différées sur la santé humaine et l'environnement qu'ont de telles situations post-accidentelles.

Circ. 20 févr. 2012, NOR : DEVP1126807C

Ladite circulaire, « *relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'événements d'origine technologique*

en situation post-accidentelle » vise les installations classées, le transport de matières dangereuses, les canalisations de transport...

Le texte apporte notamment des éléments pour l'organisation des services de l'État entre la phase d'urgence et la phase de gestion post-accidentelle. Il s'agit d'évaluer et de gérer efficacement les conséquences environnementales et sanitaires de tels événements.

Il est précisé que « *la clé d'une évaluation correcte et d'une bonne gestion de l'événement repose sur le recueil rapide et fiable des données relatives aux conséquences de l'événement sur l'environnement et sur la population* », également décliné au niveau régional et départemental. Un Guide méthodologique détaillé est joint en annexe. Les services sont invités à initier une telle réflexion au niveau local.

► **Lamy environnement – Installations classées, n° 385-1**

DÉCHETS

BDEI 1395

Obligation d'information précisée

Un arrêté vient préciser le contenu des registres chronologiques de la production, de l'expédition, de la réception et du traitement de déchets.

Arr. 29 févr. 2012, NOR : DEVP1205955A, JO 9 mars

L'article R. 541-43 du Code de l'environnement oblige à la tenue d'un registre descriptif retraçant les opérations de production, d'expédition, de réception et de traitement des déchets. Cette obligation s'impose notamment aux producteurs, petits collecteurs, transporteurs et négociants de déchets dangereux ou radioactifs ; aux exploitants d'installations de stockage, de regroupement, de prétraitement ou d'élimination de déchets dangereux ou radioactifs ; aux exploitants d'installations d'élimination ou de valorisation de déchets autres que dangereux et radioactifs.

Le nouveau texte distingue les registres en fonction des stades des opérations visées : déchets entrants, sortants, transportés, collectés, déchets ayant cessé de l'être. Les informations à faire apparaître y sont précisées dans les différents cas de figure.

► **Lamy environnement – Installations classées, n° 115-41, n° 535-1**

Nouvelles prescriptions de fonctionnement dans le secteur des déchets

Quatre arrêtés fixent les prescriptions générales applicables à certaines installations des rubriques 2710-1, 2710-2 et 2711.

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208907A, JO 6 avr.

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208915A, JO 11 avr.

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208904A, JO 14 avr.

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208913A, JO 14 avr.

Sont visées par ces nouvelles prescriptions de fonctionnement :

- les installations soumises à enregistrement sous la rubrique **n° 2710-2** de la nomenclature, à savoir les installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial – volume de déchets susceptibles d’être

présents entre 300 et 600 m³ (Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208907A) ;

- les installations de transit, regroupement ou tri de déchets d’équipements électriques et électroniques soumises à déclaration sous la rubrique **n° 2711** de la nomenclature (Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208915A, JO 11 avr., modifiant, Arr. 12 déc. 2007) ;
- les installations de collecte de déchets dangereux apportés par leur producteur initial, soumises au régime de la déclaration et au contrôle périodique au titre de la sous-rubrique **n° 2710-1** – quantité de déchets susceptibles d’être présents comprise entre 1 et 7 tonnes (Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208904A, JO 14 avr.) ;
- installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial, soumises au régime de la déclaration et au contrôle périodique au titre de la sous-rubrique **n° 2710-2** – quantité de déchets entre 100 et 300 m³ (Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208913A, JO 14 avr.).

Voir, Hili P., BDEI n° 39/2012, n° 1401

► **Lamy environnement – Installations classées, n° 535-1**

DÉCHETS



Par Pauline Hili

Secrétaire générale de
la rédaction
Lamy environnement
- Les déchets

BDEI 1397

La mise en œuvre d'une tarification incitative pour le financement du service public de gestion des déchets : une fausse bonne idée ?

« En rendant incitative la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, une voie supplémentaire est ouverte pour aider les ménages français à réduire leur production de déchets. Modulable en fonction du volume ou du poids de déchets générés par les ménages, cette taxe sera plus équitable. Facteur puissant de changement des comportements, la modulation devrait réduire les tonnages d'ordures ménagères à traiter par les collectivités locales et augmenter les taux de recyclage, conformément à l'esprit du Grenelle de l'Environnement » (1).

Cette déclaration de la ministre alors en charge de l'Écologie affiche clairement l'objectif de la tarification incitative : réduire la production de déchets. À ce titre, ce dispositif est en parfaite adéquation avec les objectifs fixés par la directive cadre déchets (Dir. CE n° 2008/98, 19 nov. 2008, JOUE 22 nov. 2008), transposés dans le Code de l'environnement (C. env., art. L. 541-1), qui fait de la prévention des déchets son objectif primordial. Toutefois, en pratique la tarification incitative (TI) permet-elle réellement de prévenir la production de déchets ? En outre, si l'esprit du dispositif semble clair et difficilement contestable, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre reste quelque peu sujette à caution. Retour sur un dispositif actuellement source de débat.

I.- DE LA REOMI À LA TEOMI : UNE TARIFICATION INCITATIVE EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Pour le financement de leur service public de gestion des déchets ménagers, les collectivités territoriales doivent faire le choix entre un financement par leur budget général, la mise en place d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Désormais, concernant ces deux derniers modes de financement, une part incitative peut être intégrée. S'agissant de la REOM incitative (REOMI), les premières applications françaises datent de 1997. La REOMI est donc une REOM dont le montant varie en fonction de l'utilisation réelle du service par l'utilisateur. Le Grenelle de l'environnement

(L. n° 2009-967, 3 août 2009, art. 46 et L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, art. 195) a étendu cette possibilité à la TEOM donnant lieu à l'utilisation de la notion plus générale de tarification incitative (TI). La TEOM classique est un impôt local assis sur le foncier bâti. À ce titre, elle est perçue avec la taxe foncière. Son montant est donc fonction de la valeur du logement. En conséquence, la quantité de déchets produite par l'utilisateur n'a aucune incidence sur ce montant. À la suite de l'adoption de l'amendement déposé par le député Bertrand Pancher (2), la loi de finances pour 2012 (L. fin. 2012, n° 2011-1977, 28 déc. 2011, JO 29 déc.) a institué les modalités de mise en œuvre d'une TEOMI par l'ajout d'un article 1522 bis au Code général des impôts. Cette modification nécessaire du Code général des impôts explique, en partie, le décalage entre la mise en place de la REOMI et celle de la TEOMI, la création de cette dernière soulevant, en effet, des difficultés techniques et juridiques. Aux termes de cet article, il est précisé que la part incitative de la taxe doit être assise sur la quantité et éventuellement sur la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements et s'ajoute à une part fixe. Concrètement, cette part variable est déterminée en multipliant la quantité de déchets produits, pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition, par un tarif par unité de quantité de déchets produits. Ce tarif est fixé librement par la collectivité concernée au moyen d'une délibération annuelle, de façon à ce que le montant final de part incitative payée par l'utilisateur soit compris entre 10 % et 45 % du montant total de la taxe que ce dernier a à payer (CGI, art. 1522 bis, I). Par ailleurs, l'augmentation du coût du service la première année de mise

>

(1) Communiqué de presse de Nathalie Kosciusko-Morizet, 16 nov. 2011, à l'occasion de l'adoption de l'amendement sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative au projet de loi de finances pour 2012 ; www.developpement-durable.gouv.fr

(2) Amendement n° II 58 rectifié au projet de loi fin. 2012

en œuvre de la part incitative est également limitée puisque le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peut excéder le produit total de cette taxe tel qu'issu des rôles généraux au titre de l'année précédente (CGI, art. 1636 B *undecies*, 6°). Le dispositif prévoit des dispositions particulières pour les constructions neuves et les habitations collectives. En ce qui concerne l'imposition en tant que telle, les informations nécessaires seront collectées par les collectivités puis transmises à l'administration fiscale. Cette dernière établira alors un seul avis d'imposition comprenant à la fois la part fixe et la part variable. Enfin, en cas de rattachement d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'ayant pas institué de part incitative à un EPCI ou à un syndicat mixte l'ayant instituée, le texte prévoit que son application sur le territoire de la commune ou de l'EPCI rattaché peut être reportée à la cinquième année qui suit celle du rattachement (CGI, art. 1639 A bis, IV nouveau).

La TEOMI peut être instituée à compter des impositions établies au titre de l'année 2013. La publication d'un décret d'application est attendue courant 2012. Concrètement, les trois principales possibilités d'application de la TI sont les suivantes : prise en compte du volume du bac de déchets, du poids du bac ou du nombre de levées, ces possibilités pouvant être cumulées. Celles-ci présentent chacune leurs avantages et leurs inconvénients listés dans le rapport d'information du Sénat intitulé « Traitement des ordures ménagères : quels choix après le Grenelle ? » (Rapp. inf. n° 571, 22 juin 2010 de M. Daniel Soulage, fait au nom de la Mission commune d'information sur les déchets). Les collectivités territoriales doivent donc là encore opérer un choix quant au mode de mise en œuvre à privilégier. Choix de l'instauration d'une part incitative, choix du montant de cette part incitative, choix de son système d'application, ce dispositif laisse, en définitive, une grande liberté aux collectivités territoriales. Quelles sont les raisons qui peuvent motiver une collectivité territoriale à faire le choix de la tarification incitative ?

II. – INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL CONFORME AUX AMBITIONS DU GRENNELLE ET INTÉRÊTS SOCIAL ET FINANCIER : UNE TARIFICATION INCITATIVE NON DÉNUÉE D'INTÉRÊTS

Les premières raisons qui justifient le choix de la TI sont bien sûr, et comme son nom l'indique, d'inciter à limiter les quantités de déchets produits et à augmenter le tri sélectif. En instituant ce mode de financement, la loi n° 2009-967 précitée, dite loi Grenelle I, affichait ainsi pour objectif la réduction

de la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années. La TI revêt donc avant tout un enjeu environnemental se concrétisant par la valorisation des comportements vertueux. Au contraire, les comportements indifférents se verront sanctionnés par le paiement d'une redevance ou d'une taxe plus lourde. Ce n'est ici rien d'autre qu'une déclinaison du principe pollueur-payeur visant à responsabiliser l'utilisateur. À travers ce dispositif, ce dernier doit ainsi être incité à porter ses déchets à la déchetterie, à augmenter quantitativement et qualitativement le tri de ses déchets recyclables et à opter pour une éco-consommation en s'orientant vers les produits engendrant le moins de déchets d'emballages. Dans cette optique, il importe que la mise en place de la TI soit accompagnée d'une importante campagne d'information. C'est ainsi, et à juste titre, que le rapport d'information du Sénat (rapp. préc.) préconise « un important effort de pédagogie » dans l'instauration du dispositif. Les enjeux et objectifs de la TI doivent être clairement exposés aux usagers afin que ces derniers puissent y adhérer. Outre cet intérêt environnemental primordial, la TI a pour mérite de mettre en place une tarification plus juste. En effet, le mode de calcul retenu pour la TEOMI peut conduire à la considérer comme injuste. Des personnes vivant seules dans de grandes maisons, notamment en milieu rural, peuvent ainsi se retrouver à payer une somme importante correspondant à la part « ordures ménagères » de leur avis d'imposition. Cette incohérence a d'ailleurs été soulevée à plusieurs reprises par des questions de députés et de sénateurs posées au gouvernement (JOAN Q. 25 janv. 2011, p. 735 ; JOAN Q. 23 nov. 2010, p. 12831 ; JOAN Q. 2 nov. 2010, p. 12028 ; JOAN Q. 2 nov. 2010, p. 12043). La mise en place d'une part incitative permettrait ici un rééquilibrage. Du point de vue des collectivités territoriales, la TI participerait à accroître leur autonomie dans la gestion financière de leur service public de gestion des déchets. Par l'instauration d'une part incitative et la détermination de son montant, les collectivités seraient plus à même de maîtriser le coût du service. Ainsi, et selon l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie), la TI permettrait une meilleure maîtrise des coûts. Rappelons ici que le rapport public de la Cour des comptes consacré à la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales souligne l'insuffisante maîtrise des coûts, par ces dernières, de leur service public de gestion des déchets (Rapp. publ. Thématique de la C. comptes, sept. 2011, « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés »⁽³⁾). Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement la TEOMI, celle-ci permettra d'inciter et

(3) www.ccomptes.fr

de responsabiliser les usagers, tout en conservant les avantages d'une taxe (Rép. min. à Rochebloine, QE n° 82538, JOAN Q. 10 mai 2011, p. 4810). Enfin, il semble qu'à certains égards ce dispositif soit efficace dans les faits. La ministre en charge de l'Environnement lors de l'adoption du dispositif a, en effet, évoqué les « *résultats très encourageants de la mise en place de la redevance incitative depuis plusieurs années en France* » soulignant « *une forte diminution des tonnages à traiter [...], conjuguée à une forte augmentation des taux de recyclage sans augmentation globale des coûts* »⁽⁴⁾. Un dossier de l'ADEME relatif à la redevance incitative en date de juillet 2006⁽⁵⁾ dresse également un bilan positif. Toutefois, le rapport d'information du Sénat du 22 juin 2010 (rapp. précité) est loin de parvenir à des conclusions aussi enthousiastes. Il semblerait d'ailleurs que la concrétisation législative de la TI a fait l'objet d'un retour en arrière. En effet, à la lecture de l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 susvisée, l'utilisation du terme « devront »⁽⁶⁾ invite à penser que sera instaurée une tarification incitative obligatoire, ce que confirme, par ailleurs, plusieurs réponses du gouvernement à l'occasion de questions écrites de députés ou de sénateurs, mentionnant une TI obligatoire du service public de gestion des déchets (v. JOAN Q. 21 sept. 2010, p. 10257 ; JO Sénat Q. 23 sept. 2010, p. 2478 ; JOAN Q. 10 mai 2011, p. 4810). Pourtant, la TI prévue par les lois n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 susvisées, n'est bien qu'une possibilité à caractère expérimental s'offrant aux collectivités territoriales. Ce retour en arrière était nécessaire, à tout le moins dans un premier temps, la TI soulevant encore trop d'interrogations. Pour Bertrand Pancher, auteur de l'amendement à l'origine de l'intégration du dispositif de la TEOMI dans la loi de finances pour 2012, « *instaurer cette part incitative pour le financement de l'élimination des déchets va nécessiter des études d'impact, mais cela ne devrait pas être impossible* »⁽⁷⁾. En définitive, plus d'incertitudes que de certitudes face à cette opportunité de mettre en place une TI pour le financement du service public de gestion des déchets ménagers.

III.- DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE ET EFFETS INDÉSIRABLES : UNE TARIFICATION INCITATIVE SE HEURTANT À D'IMPORTANTES OBSTACLES

Le rapport d'information du Sénat du 22 juin 2010 (rapp. préc.) tirant les premiers retours d'expérience de la rede-

vance incitative, formulait déjà des réserves à l'égard de la tarification incitative. En effet, si celle-ci est présentée comme poursuivant « des objectifs vertueux » et apparaissant « intellectuellement séduisante », le rapport précise que « *les collectivités qui souhaitent la mettre en œuvre doivent néanmoins garder à l'esprit qu'elle se heurte à de nombreux obstacles* ». Dans les faits, on constate que depuis l'instauration de la REOMI peu de communes ont recours à ce mode de financement. Ainsi, on ne comptait, début 2009, qu'une trentaine de collectivités concernées par le dispositif. Si ce nombre a évolué en raison du programme de soutien de l'ADEME et concernait, fin 2011, 71 collectivités⁽⁸⁾, il n'en demeure pas moins qu'il reste faible et que la tarification incitative a du mal à convaincre. L'implication nécessaire et la difficulté de mise en œuvre de certaines opérations contribueraient à rendre les collectivités réticentes vis-à-vis de la TI. Les interrogations suscitées par sa mise en œuvre ont d'ailleurs été à l'origine d'un grand nombre de questions de la part des députés et des sénateurs à l'adresse du Gouvernement, notamment en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de la TEOMI. En effet, elle implique de lever au préalable un certain nombre d'obstacles. Ainsi, si la question de l'application du dispositif aux immeubles collectifs semble avoir été résolue puisque l'article 1522 bis I du Code général des impôts prévoit cette hypothèse⁽⁹⁾, le risque d'un retour des décharges sauvages ou d'un brûlage à l'air libre des déchets reste présent. En effet, un des principaux effets pervers de la TI est la conséquence directe de son objectif de réduction de la quantité de déchets produits par foyer. La tentation pour ce dernier peut, en effet, être grande de se débarrasser par tous moyens de ses déchets afin de remplir cet objectif et par là même de ne pas être pénalisé financièrement. En ce qui concerne les professionnels, lesquels ont souvent d'importants tonnages de déchets, c'est un constat réel que ces derniers recourent au brûlage à l'air libre dans un souci de rentabilité. Le dépôt de ses déchets dans des poubelles publiques ou dans celles du voisin, la fuite des déchets vers l'extérieur et notamment vers des collectivités voisines non assujetties à la TI, autant d'actes dont il faut anticiper la recrudescence parallèlement à l'instauration de la TI. La détermination d'un plancher pour la part variable correspondant à un usage minimum du service, généralement mis en place lorsqu'existe une

>

⁽⁴⁾ Communiqué de presse de Nathalie Kosciusko-Morizet, 16 nov. 2011, à l'occasion de l'adoption de l'amendement sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative au projet de loi de finances pour 2012, précité ; www.developpement-durable.gouv.fr

⁽⁵⁾ www.ademe.fr

⁽⁶⁾ « La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères **devront** intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative [...] ».

⁽⁷⁾ « Pour ou contre la Teomi ? », *Environnement Magazine*, janv.-févr. 2012, n° 1704, p. 19

⁽⁸⁾ « Financement du service public d'élimination des déchets », www.ademe.fr

⁽⁹⁾ « Lorsque la quantité de déchets produits est connue globalement pour un ensemble de locaux mais n'est pas connue individuellement pour les locaux de cet ensemble, elle est répartie entre eux par la collectivité au prorata de leur valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ».

redevance incitative, risque de ne pas être suffisante pour contrer ces effets pervers. Concernant la REOMI, des études réalisées dès 2005 pour évaluer le résultat du dispositif dans les collectivités l'ayant institué soulèvent cette question d'une recrudescence de ces comportements inciviques. Bien que soit relevé leur caractère temporaire, se cantonnant au stade de la mise en route du dispositif, le recours à des agents communaux peut s'avérer nécessaire pour repérer et endiguer de tels comportements. Toutefois, cette solution n'est pas sans coûts pour la commune. En outre, elle ne bénéficierait probablement pas à l'acceptabilité du dispositif par la population locale. En définitive, si ces premières études relatives à la TI font le constat d'une baisse globale des quantités de déchets collectés, il importe de déterminer si cette baisse n'est pas le fruit des comportements indésirables précédemment évoqués. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage, est « *persuadé que le financement incitatif ne permet pas de réduire le volume des déchets. Tout au plus améliore-t-il le tri. Pour le reste, les volumes sont réorientés vers les déchèteries, voire les dépôts sauvages* »⁽¹⁰⁾. Le risque de voir une augmentation des dépôts sauvages est en effet bien réel (cf. également rapp. inf. Sénat précité). « *Les expériences précédentes en matière de tarification incitative ont démontré que le niveau d'acceptabilité par les contribuables pouvait être très faible, en particulier pour les ménages à revenus modestes, et entraîner des comportements inciviques tels que brûlages sauvages, « tourisme » des déchets ou « sur-tri » et, qu'en tout état de cause, la fiscalité incitative n'avait pas joué ce rôle mais avait juste réorienté les flux sans pour autant les réduire* » (Rép. min. à Pierre Forgues, QE n° 89890, JOAN Q 5 avr. 2011, p. 3373). Du fait de la remise en cause du caractère préventif du dispositif, certaines collectivités ont ainsi dû abandonner leur expérience de la TI.

Au surplus, la TI permet-elle une réelle diminution du coût du service ? La question reste posée. Des collectivités qui ont mis en place une TI ont connu, parallèlement, une augmentation du coût de leur service public de gestion des déchets. C'est le constat dressé par l'Assemblée des communautés

de France évoqué dans le rapport d'information du Sénat précité. Si les coûts de collecte et de traitement des ordures ménagères diminuent effectivement, d'autres postes de dépenses augmentent (pré-collecte correspondant à la mise en place du dispositif et à sa maintenance, coûts de collecte et de traitement des recyclables, charges des déchetteries). Un autre aspect recherché du dispositif est l'augmentation des opérations de tri. Néanmoins, cela ne vaut qu'à la condition que ce tri soit bien fait. Or, avoir pour seul objectif la diminution de la quantité de déchets dans la poubelle destinée aux déchets résiduels implique le risque de voir toutes sortes de déchets venir remplir les bacs destinés aux déchets recyclables allégeant, en conséquence, le poids des déchets résiduels mais alourdissant de façon plus ou moins justifiée celui des recyclables. Ce risque de « sur-tri » est évoqué par Monsieur Soulage dans son rapport (Rapp. inf. Sénat précité) avec pour conséquence une diminution de la performance globale de tri de la collectivité.

La question de la prise en compte du nombre de personnes composant le foyer se pose également dans un souci d'équité. L'amendement présenté par Bertrand Pancher a fait l'objet d'un sous-amendement en ce sens. Le nouvel article 1522 bis I prévoit ainsi qu'à titre transitoire, la part incitative peut en tenir compte. L'expérience dira si cette réponse est ou non la bonne à apporter.

Enfin, obtenir l'adhésion de la population locale, qui est une étape primordiale, peut s'avérer être un obstacle supplémentaire. En définitive, ce dispositif ne serait-il pas tout simplement trop difficile à mettre en œuvre ? (pour un autre exemple de difficulté rencontrée, résultant du passage d'un mode de financement à un autre, v. QE n° 20844, JO Sénat Q., 12 avr. 2012, p. 912). L'expérimentation sur cinq ans permettra de juger de sa pertinence dans les faits et d'évaluer s'il permet effectivement une réduction de la production de déchets. En tout état de cause, la solution ne se situerait-elle pas davantage en amont par le biais des dispositifs de REP⁽¹¹⁾, d'éco-conception et d'éco-production, lesquels ont désormais fait leurs preuves ? ♦

(10) « Pour ou contre la Teomi ? », Environnement Magazine, janv.-févr. 2012, n° 1704, p. 19

(11) Responsabilité Élargie du Producteur (v. « La Responsabilité élargie du producteur, Panorama », édition 2011, www.ademe.fr

DÉCHETS

Par **Pauline HILI**
Secrétaire général de la rédaction
Lamy environnement – Les déchets

CADRE GÉNÉRAL

BDEI 1398

Modification de la nomenclature des installations classées : trois installations intervenant en matière de déchets concernées

La modification de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) issue du décret du 20 mars 2012 créant quatre nouvelles rubriques et en modifiant d'autres, concerne trois rubriques touchant l'activité de gestion des déchets, à savoir les rubriques 2711, 2780 et 2710.

D. n° 2012-384, 20 mars 2012, JO 22 mars

Ces trois rubriques visent respectivement les installations de transit, regroupement ou tri de déchets d'équipements électriques et électroniques, celles de compostage de déchets non dangereux ou de matière végétale, ayant le cas échéant subi une étape de méthanisation et les installations de collecte de déchets apportés par le producteur initial de ces déchets. En ce qui concerne la rubrique 2710, celle-ci est désormais subdivisée en deux sous-rubriques consacrées à la collecte de déchets dangereux (2710-1) et à la collecte de déchets non dangereux (2710-2). Le régime de l'enregistrement est introduit pour les installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial dont le volume de déchets susceptibles d'être présents dans l'installation est supérieur ou égal à 300 m³ et inférieur à 600 m³, les seuils fixés n'étant plus fonction de la superficie de l'installation mais de la quantité ou du volume de déchets susceptibles d'être présents dans l'installation. Enfin, les installations soumises à déclaration relevant de la rubrique 2710 sont soumises au contrôle périodique prévu par l'article L. 512-11 du Code de l'environnement. La rubrique 2711 voit quant à elle son intitulé modifié puisque le désassemblage et la remise en état d'équipements électriques et électroniques mis au rebut n'y

figurent plus. Par ailleurs, le seuil d'application du régime de la déclaration est abaissé puisqu'il passe de 200 m³ de déchets susceptibles d'être entreposés à 100 m³. Le contrôle périodique est également introduit pour les installations soumises à déclaration. Enfin, le régime de l'enregistrement est introduit au sein de la rubrique 2780 et plus précisément au sein de la sous-rubrique « compostage de matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires » (2780-1) pour les installations dont la quantité de matières traitées est supérieure ou égale à 30 t/j et inférieure à 50 t/j, le seuil du régime de l'autorisation passant ainsi à 50 t/j. Notons que son intitulé ne fait plus référence aux installations de traitement aérobie mais aux seules installations de compostage. Ces modifications sont d'application immédiate.

► Lamy environnement – Les déchets, n° 106-13

DÉCHETS RADIOACTIFS ET TRÈS FAIBLEMENT RADIOACTIFS

BDEI 1399

Les prescriptions du PNGMDR 2010-2012 sont établies par décret

Conformément aux dispositions de l'article L. 542-1-2 II du Code de l'environnement, les prescriptions du Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) sont établies par décret. Un arrêté d'application accompagne ce décret.

D. n° 2012-542, 23 avr. 2012, JO 24 avr. ;

Arr. 23 avr. 2012, NOR : EFIR1105130A, JO 24 avr.

Tous les trois ans, le gouvernement élabore un PNGMDR, un décret en établit les prescriptions. Le présent décret contient des **dispositions générales** relatives aux matières et déchets concernés, au classement des déchets radioactifs, à leurs modalités de gestion et aux déchets radioactifs à très courte durée de vie, des dispositions relatives à la **gestion des situations temporaires ou historiques** prescrivant notamment la réalisation d'études et de vérifications, des dispositions concernant la **gestion à long terme** distinguant les matières radioactives des déchets et des dispositions consacrées à la **cohérence globale de la gestion** qui prévoient la mise en place de deux groupes de travail, l'un, dédié aux modalités de gestion des déchets sans filière de gestion, l'autre, à l'optimisation de la répartition des flux de déchets entre les filières de gestion. Une annexe décrit les solutions de gestion

►

développées dans le cadre du PNGMDR pour les différentes catégories de déchets (déchets de haute activité, de moyenne activité à vie longue, de faible activité à vie longue, de faible activité et moyenne activité à vie courte, de très faible activité). Comme leur dénomination l'indique, ces catégories sont fonction du niveau d'activité massique des déchets radioactifs et de leur période. Toutefois, un déchet peut relever d'une catégorie mais ne pas être accepté dans la filière de gestion correspondante du fait d'autres caractéristiques, précise l'annexe. La catégorie d'un déchet ne doit donc pas être assimilée à sa filière de gestion. L'article 21 du décret prévoit qu'un arrêté précise « *en tant que de besoin, les modalités, objectifs, contenus, programmes, moyens, calendriers et jalons des études, recherches et actions prévues dans le présent décret, ainsi que les entités responsables de leur réalisation* ». C'est l'objet de l'arrêté accompagnant le décret et publié le même jour. « *Le PNGMDR 2010-2012 dresse le bilan de la politique de gestion des substances radioactives, évalue les besoins nouveaux et fixe les objectifs, notamment en termes d'études et de recherches. Il définit un programme de travail pour poursuivre les progrès accomplis et les améliorations engagées dans le domaine de la gestion durable des matières et des déchets radioactifs* », nous rappelle la notice du décret. Ces dispositions sont d'application immédiate.

► **Lamy environnement – Les déchets, n° 132-4**

DÉCHETS CONTENANT DE L'AMIANTE

BDEI 1400

Le cadre juridique applicable au stockage des déchets d'amiante est révisé

Condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne le 1^{er} décembre 2011 (CIUE, 1^{er} déc. 2011, aff. C-515/10)⁽¹⁾, la France se devait de revoir sa réglementation encadrant le stockage des déchets d'amiante. C'est désormais chose faite à travers l'arrêté du 12 mars 2012 relatif au stockage des déchets d'amiante.

Arr. 12 mars 2012, NOR : DEVP1206286A, JO 6 avr.

Le présent arrêté refond le cadre réglementaire applicable au stockage des déchets d'amiante en procédant à la mo-

dification de quatre arrêtés appliqués en la matière. Sont ainsi modifiés :

- l'arrêté du 22 septembre 1994 modifié relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières ;
- l'arrêté du 9 septembre 1997 modifié relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux ;
- l'arrêté du 30 décembre 2002 relatif aux installations de stockage de déchets dangereux ;
- l'arrêté du 28 octobre 2010 relatif aux installations de stockage de déchets inertes.

Aux termes de ces modifications, les déchets d'amiante lié sont requalifiés comme « déchets d'amiante lié à des matériaux inertes » dont la définition est la suivante : « *déchets contenant de l'amiante lié à des matériaux de construction inertes ayant conservé leur intégrité relevant du code 17 06 05* de la liste des déchets* ». Une définition des déchets de terres amiantifères complète cette définition. En ce qui concerne les installations susceptibles d'admettre des déchets contenant de l'amiante, des précisions sont apportées. En effet, une installation de stockage de déchets non dangereux peut admettre des déchets d'amiante lié à des matériaux inertes et des déchets de terres amiantifères. Les installations recevant uniquement ces types de déchets sont soumises à des dispositions particulières et notamment elles doivent avoir une zone d'exploitation distante de plus de 100 mètres de la limite de propriété du site. Une installation de stockage de déchets dangereux peut quant à elle accueillir tous les déchets contenant de l'amiante. A l'inverse et dans un objectif de mise en conformité avec le droit communautaire, les installations de stockage de déchets inertes ne peuvent plus admettre des déchets d'amiante. En conséquence, les références à ce type de déchets concernant leur admission dans de telles installations sont supprimées de l'arrêté du 28 octobre 2010 précité et son annexe I relative à la liste des déchets admissibles dans les installations de stockage visées par le présent arrêté sans réalisation de la procédure d'acceptation préalable prévue à l'article 9 est modifiée. Enfin, désormais seuls les déchets inertes peuvent être utilisés pour le remblayage des carrières à l'exclusion des déchets de matériaux de construction contenant de l'amiante. Ces modifications entrent en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2012.

► **Lamy environnement – Les déchets, n° 134-15, n° 134-25, n° 134-38**

⁽¹⁾ Voir BDEI n° 32/2011, n° 1161 et BDEI n° 38/2012, « Et aussi », p. 21.

DÉCHETS MÉNAGERS

BDEI 1401

Les prescriptions générales applicables à certaines installations relevant de la rubrique n° 2710 sont publiées

Trois arrêtés concernant la rubrique 2710 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) portent publication des prescriptions générales applicables à certaines installations de cette rubrique.

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208907A, JO 6 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208904A, JO 14 avr. ;

Arr. 27 mars 2012, NOR : DEVP1208913A, JO 14 avr.

Les installations concernées par l'arrêté du 26 mars 2012 sont celles soumises à enregistrement sous la rubrique 2710-2 de la nomenclature ICPE laquelle vise les installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial. Une installation relevant de cette sous-rubrique est soumise à enregistrement dès lors que le volume de déchets susceptibles d'être présents dans l'installation est supérieur ou égal à 300 m³ et inférieur à 600 m³. Les prescriptions ainsi fixées et contenues dans le corps du texte sont d'application immédiate pour les installations nouvelles et s'appliquent aux installations existantes dans les conditions précisées en annexe I qui prévoit une application échelonnée jusqu'au 1^{er} janvier 2013. Les arrêtés du 27 mars 2012 visent quant à eux les installations de collecte de déchets dangereux et celles de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial soumises au régime de la déclaration et au contrôle périodique prévu par l'article

L. 512-11 du Code de l'environnement. Sont soumises à déclaration les installations relevant de la sous-rubrique n° 2710-1 dont la quantité de déchets susceptibles d'être présents dans l'installation est supérieure ou égale à 1 t et inférieure à 7 t et celles relevant de la sous-rubrique n° 2710-2 dont le volume de déchets susceptibles d'être présents dans l'installation est supérieur ou égal à 100 m³ et inférieur à 300 m³. Les prescriptions fixées feront l'objet d'une publication au Bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Ces prescriptions sont applicables aux installations nouvelles à compter du 1^{er} juillet 2012. Pour les installations existantes (déclarées avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté), elles s'appliquent conformément aux conditions précisées en annexe III. Sont également concernées par ces arrêtés, les installations classées soumises à déclaration incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise au régime de l'autorisation dès lors que ces installations ne sont pas régies par l'arrêté préfectoral d'autorisation. En conséquence, l'arrêté du 2 avril 1997 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique n° 2710 est abrogé. Pour mémoire, la rubrique n° 2710 a fait l'objet d'une modification par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 modifiant la nomenclature des installations classées (JO 22 mars) lequel est venu introduire le régime de l'enregistrement au sein de cette rubrique. Par ailleurs, l'intitulé de la rubrique a été modifié à cette occasion puisqu'elle ne vise plus les « déchèteries aménagées pour la collecte des encombrants, matériaux ou produits triés et apportés par les usagers » mais les « installations de collecte de déchets apportés par le producteur initial de ces déchets ». En outre, la rubrique n° 2710 est désormais divisée en deux sous-rubriques distinguant les déchets dangereux des déchets non dangereux correspondant respectivement aux sous-rubriques 2710-1 et 2710-2 susvisées.

► Lamy environnement – Les déchets, n° 151-20 et s.

En bref...

LGAP : une circulaire expose la réglementation applicable depuis le 1^{er} janvier 2012

Une fois avoir rappelé l'origine législative de la LGAP et le fait qu'un redevable peut être assujéti à plusieurs composantes de LGAP, chacune constituant une taxe à part entière, la circulaire

revient sur chaque composante, à l'exclusion des carburants et des imprimés lesquels font l'objet d'instructions séparées, et précise leurs caractéristiques réglementaires. Ainsi, sont détaillées les composantes déchets ménagers et assimilés et déchets industriels spéciaux pour lesquelles sont notamment précisés l'assiette et le tarif de la taxe. Les cas particuliers de non assujettissement à la LGAP sur les déchets sont

énumérés. La suite de la circulaire est consacrée aux formalités déclaratives et aux modalités de paiement et de remboursement. Un modèle de déclaration 2012 est notamment annexé à la circulaire accompagné d'une notice d'utilisation. Sont également annexés à la circulaire les textes réglementaires applicables.

Circ., 27 mars 2012, NOR : BCRD1207297C,
BOD 28 mars 2012, n° 6926

VÉHICULES HORS D'USAGE

BDEI 1402

Utilisation de substances dangereuses dans les composants et matériaux des véhicules : codification et réutilisation

Les conditions dans lesquelles le plomb, le mercure, le cadmium et le chrome hexavalent peuvent être utilisés dans les composants et matériaux des véhicules ainsi que la codification de ces derniers pour faciliter leur identification afin de réemploi et de valorisation sont fixées par le présent arrêté.

Arr. 9 mars 2012, NOR : DEVR1207410A, JO 17 mars

Cet arrêté procède à la mise en œuvre du droit communautaire applicable en matière de construction des véhicules, composants et équipements et visant l'élimination des véhicules hors d'usage. Sont concernés par ces dispositions, les véhicules faisant l'objet d'une réception par type, national ou communautaire, des catégories internationales M. 1 (véhicules conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum) et N 1 (véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal ne dépassant pas 3,5 tonnes) et les composants et équipements neufs ou réutilisés, installés ou destinés à l'être sur ces véhicules. Le texte précise, par ailleurs, que sont exclus de ces dispositions les véhicules à usage spécial (véhicule prévu pour une fonction qui requiert des adaptations de la carrosserie et/ou des équipements spéciaux dont les véhicules accessibles en fauteuil roulant), les véhicules de la

catégorie N 1 construits en plusieurs étapes, pour autant que le véhicule de base soit lui en conformité avec ces dispositions, et les véhicules produits en petite série (articles 22 et 23 de la directive CE n° 2007/46 du 5 septembre 2007). Outre, les modalités de vérification de la conformité des véhicules, l'arrêté fixe les dispositions visant à garantir que les composants et matériaux des véhicules peuvent être réutilisés sans présenter de danger pour la sécurité et l'environnement. Il s'applique aux véhicules, composants et équipements réceptionnés par type à compter de sa publication au Journal officiel. Concernant les véhicules et leurs composants et équipements déjà réceptionnés par type mais mis pour la première fois en circulation après cette date, le contrôle de leur conformité est effectué à l'occasion d'une mise à jour ou d'une extension ultérieure de la réception. En conséquence, l'arrêté du 24 décembre 2004 concernant les dispositions relatives à la construction des véhicules, composants et équipements visant l'élimination des véhicules hors d'usage est abrogé.

► Lamy environnement – Les déchets, n° 195-11, n° 195-12

DÉCHETS D'ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

BDEI 1403

Les prescriptions générales applicables aux installations de la rubrique n° 2711 soumises à déclaration sont modifiées

L'arrêté du 12 décembre 2007 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la

et aussi...

Financement des coûts de gestion par Eco-emballages : la clause de revoyure ne satisfait toujours pas

La clause de revoyure annoncée fin 2010 par le ministère de l'écologie pour mettre fin au litige opposant les collectivités ainsi que les associations AMORCE et le Cercle National du Recyclage à l'éco-organisme Eco-Emballages, a été présentée

le 12 avril dernier en commission. L'objectif de cette clause est de revoir les éléments de calcul contestés pour leur sous-évaluation du coût de la gestion des déchets d'emballages et, par là-même, de la contribution au financement par Eco-emballages entraînant un manque à gagner pour les collectivités territoriales évalué à 150 millions d'euros par les associations susmentionnées. Toutefois, cette clause de revoyure ne correspondrait pas aux engagements pris. À travers un communiqué

du 18 avril 2012, AMORCE et le Cercle National du Recyclage mettent donc en garde contre le non respect des objectifs de 75 % de recyclage et de 80 % des coûts nets de référence pris en charge par l'éco-organisme en 2012. Ils appellent au « respect de la loi Grenelle » et à une « refonte en profondeur de la gouvernance de la filière emballages ».

Communiqué de presse, assoc. AMORCE et Cercle National du Recyclage, 18 avr. 2012

protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2711 est modifié par un arrêté du 26 mars 2012.

Arr. 26 mars 2012, NOR : DEVP1208915A, JO 11 avr.

La rubrique 2711 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) vise les installations de transit, regroupement ou tri de déchets d'équipements électriques et électroniques. Elle se substitue à l'ancienne rubrique visant le « transit, regroupement, tri, désassemblage, remise en état d'équipements électriques et électroniques mis au rebut » modifiée par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 modifiant la nomenclature des installations classées (JO 22 mars). Ce dernier a, en effet, modifié l'intitulé de la rubrique, diminué le seuil des installations soumises à déclaration et introduit le contrôle périodique prévu par l'article L. 512-11 du Code de l'environnement. En conséquence, une révision de l'arrêté du 12 décembre 2007 précité s'avérait nécessaire afin de supprimer les mots et expressions « équi-

pements électriques et électroniques mis au rebut », « désassemblage » et « remise en état », d'introduire le nouveau seuil de 100 m³ de déchets susceptibles d'être entreposés sur l'installation pour les installations soumises à déclaration et d'insérer les prescriptions relatives au contrôle périodique (point 1.8 et annexe IV détaillant les prescriptions concernées et l'objet du contrôle pour chacune d'entre elles). En sus de ces principales modifications, peuvent être mentionnés l'ajout d'un point 2.11 consacré à l'isolement du réseau de collecte, la fixation d'une limite à la quantité de déchets dangereux produits présente sur l'installation laquelle ne peut dépasser 1 tonne et une durée d'entreposage d'un an et la substitution du point 7.3 initialement consacré aux déchets non dangereux par un nouveau point 7.3 intitulé « Déchets d'équipements électriques et électroniques » précisant notamment le contenu du registre des déchets sortants tenu par l'exploitant. Les points 7.4, 7.5 et 7.6 sont en conséquence supprimés. Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

► Lamy environnement – Les déchets, n° 198-44

et aussi...

Panorama 2011 sur les dispositifs de Responsabilité Élargie des Producteurs (REP)

Dans un document de 28 pages, l'ADEME revient sur les filières de REP françaises. Après avoir rappelé l'origine et les principes de ce système de

gestion des déchets, l'étude s'arrête sur chacune des filières existantes en les distinguant selon qu'elles appartiennent aux filières réglementées européennes, aux filières réglementées nationales ou aux filières volontaires. À la lecture du tableau présenté, 24 filières de REP sont à dénombrer lesquelles sont détaillées par la suite (origine et présentation de la filière, tonnage de déchets produits, éco-organismes, montant de l'éco-contribu-

tion, objectifs fixés, résultats, textes applicables,...). La dernière partie de ce panorama est consacrée au souci d'harmonisation des filières porté par les engagements 252 et 255 du Grenelle de l'environnement et repris par les lois Grenelle. À cet effet, une commission d'harmonisation et de médiation des filières a été mise en place et un plan d'action a été élaboré.

www.ademe.fr



Par **Guy Fradin**

Conseiller auprès du
Directeur général
Vice-Président du
6^e Forum Mondial
de l'Eau

BDEI 1404

6^e Forum Mondial de l'Eau : le temps du bilan

Un an après notre premier article consacré au 6^e Forum Mondial de l'Eau, axé sur le thème « le temps des solutions » (v. BDEI n° 32, mars 2011, n° 1168), l'heure est aujourd'hui au bilan. Monsieur Fradin, qui était présent à Marseille du 12 au 17 mars en tant que vice-président du Forum, a accepté de nous rencontrer de nouveau pour revenir sur ce rendez-vous incontournable.

Le Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel : Il y a un an, vous mentionniez dans nos lignes la forte représentation politique suscitée par le Forum. Cette année, les décideurs politiques du monde entier étaient-ils une fois encore au rendez-vous ?

Guy FRADIN : Le Forum a été bien fréquenté par les décideurs politiques. Si on prend les chiffres, ce Forum a comblé nos attentes. Les ordres de grandeur de fréquentation sont largement équivalents voire supérieurs à ceux d'Istanbul et de Mexico. Sur le plan politique, il faut relever la présence de plus d'une dizaine de chefs d'État et de gouvernement, d'une centaine de ministres, de cent quarante délégations officielles et noter que cent soixante-dix pays étaient représentés. Par ailleurs, nous avons été très satisfaits de voir deux cent cinquante parlementaires et trois cent cinquante élus locaux. De ce point de vue, il faut noter un réel progrès quantitatif par rapport aux précédents forums. C'est important parce que le processus politique d'un forum ne correspond pas seulement au « très haut niveau » : réunir des chefs d'État ainsi que beaucoup de ministres c'est brillant mais on sait que pour ces personnalités, la prise de décision se fait dans des enceintes particulières avec une préparation spécifique. Un forum, c'est davantage un rassemblement, une foire où on apprécie de se retrouver et de discuter « face à face ». Toute la semaine, on a vu un défilé permanent et pour autant que je puisse l'évaluer, la plupart des participants ont beaucoup apprécié même si moins que jamais ils ont la capacité de participer à tous les événements : dans le meilleur des cas l'auditeur assidu perçoit 10 % des activités. Les chiffres de plus de 17 000 badges distribués et de 35 000 visites témoignent du succès de ce rassemblement. Le contexte a également contribué à ce succès. C'était très festif, on a eu du beau temps et la nourriture était excellente. En définitive, un forum n'est pas l'endroit d'où l'on peut attendre

des décisions formelles. En revanche, et c'était l'objectif, des chefs d'État, des ministres, des parlementaires et des élus locaux se sont rencontrés et ont parlé entre eux. De ce point de vue là, on a un impact certain en termes politique, car en dehors de faire un grand rassemblement festif, de parler de l'eau et de se retrouver, l'objectif est d'accroître la mobilisation internationale. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que le thème de l'eau soit inscrit dans les agendas internationaux et cela avec un degré de priorité important. Sur ce point, le succès du Forum est bien sûr à venir, à Rio, au G8 et au G20. Malgré son importance vitale, il faut sans cesse se battre pour que le thème de l'eau, et avec lui celui de l'assainissement, soit pris en compte par les décideurs.

Concrètement, de ce processus politique émergent trois livrables sur lesquels on peut s'appuyer. Une déclaration ministérielle qui avait été préparée au préalable et qui a été adoptée par consensus dès le deuxième jour. Elle rappelle tous les éléments forts de la politique internationale de l'eau et soutient les éléments majeurs (accès à l'eau, droit à l'eau...). Des nouveautés apparaissent ou se renforcent à savoir une approche globale : Eau, énergie, sécurité alimentaire et la question de l'eau resituée dans son contexte socio-économique et environnemental en particulier celui de la croissance verte. Par rapport, aux précédentes éditions, on développe un peu plus ces deux points là, au-delà du strict accès à l'eau et à l'assainissement qui n'en demeure pas moins le point majeur et prioritaire. On a eu également d'autres déclarations, une déclaration des parlementaires qui se sont mis d'accord sur le fameux help-desk, bureau d'assistance aux parlementaires, avec l'objectif d'intervenir dans la législation sur l'eau et des déclarations spécifiques des parlementaires européens, africains et arabes. Enfin, les autorités locales se sont elles aussi manifestées sur la déclinaison

naison locale de la politique de l'eau. En termes politique, on peut donc parler d'activité intense avec 12 tables rondes ministérielles (sur les thématiques, croissance verte, eau et santé, eau et sécurité alimentaire, changement climatique...) ainsi que des dialogues par région dans lesquels se sont rencontrés ministres, parlementaires et autorités locales. Il reste néanmoins des progrès à faire sur ce point. Voilà à peu près ce qu'on peut dire sur le succès politique de ce Forum, qui encore une fois ne se mesure pas au niveau des décisions prises mais plutôt à l'intensité des débats, à la réalité de la rencontre et surtout au suivi post-forum.

Le BDEI : *Vous évoquez le processus politique, qu'en a-t-il été de la réussite des autres processus ?*

Guy FRADIN : L'une des modalités de préparation du Forum était le processus régional. C'est toujours un exercice difficile car il ne peut qu'être délégué. On avait ainsi six régions Europe, Asie, Afrique, Amériques, méditerranée et pays arabes et pour chacune d'elle un coordonnateur avait été désigné. Ce n'est pas non plus évident de définir des problématiques spécifiques à des régions. Toutefois, on enregistre deux succès. D'une part, la présence forte et le succès du processus Europe avec une vraie contribution et un vrai travail préparatoire avec notamment la déclaration préalable des parlementaires européens, d'autre part, la présence africaine avec là aussi une grosse participation.

Quant au nouveau processus « racine et citoyenneté », il avait pour objectif de rassembler plus largement que d'habitude, au-delà des professionnels de l'eau et jusqu'à la population citoyenne. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le samedi, dernier jour du Forum, celui-ci était ouvert au public. De même, nous avons appuyé de nombreux événements proposés par des acteurs multiples y compris par des acteurs qui n'étaient pas à proprement parler du monde de l'eau et notamment des petites associations artistiques. Sur le lieu du Forum, il y a eu deux progrès à noter : la présence des jeunes et celle des femmes. C'est important d'intéresser les jeunes à cette thématique, c'est leur futur ! Mais ils étaient bien là et en nombre. L'agence de l'eau Artois-Picardie avait d'ailleurs participé à la mise en place d'un Parlement de l'eau des jeunes lequel s'est constitué avant le forum, a élu son président et a participé aux travaux du Forum. Entre 1 000 et 2 000 jeunes se sont ainsi investis. Les femmes étaient là elles aussi et il y a eu une journée spéciale sur les femmes avec les mouvements associatifs.

Le BDEI : *Avec le recul désormais possible, la thématique « Le temps des solutions » était-elle une thématique appropriée et*

respectée en pratique lors du Forum ? Des premières implications concrètes sont-elles d'ores et déjà visibles ?

Guy FRADIN : En ce qui concerne les implications concrètes, s'est mise en place avant le Forum, et aujourd'hui est instituée et fonctionne en temps réel, la plate-forme des solutions. Qu'est-ce que c'est ? C'est un site dédié, sur lequel toute personne peut venir enregistrer pro forma une solution concrète, pratique, mise en œuvre ou non, qui passera ensuite un filtre de validation. Au moment du Forum, on avait 1400 solutions enregistrées. Aujourd'hui, c'est un outil concret d'enregistrement, de diffusion et de partage des solutions qui continue à vivre à travers les solutions postées. Sur le site du Forum, nous avons également le village des solutions, qui était un lieu physique et symbolique avec l'école, la mairie, l'usine, la banque... dans lequel était présentée une centaine de solutions parmi les plus pertinentes des 1400 enregistrées (solutions techniques, financières, de gouvernance...). L'une des solutions exposées au village est celle d'un bidon cylindrique qu'on traîne au lieu de porter la jarre sur la tête : on fabrique des bidons cylindriques avec un trou à l'intérieur pour y passer une barre de métal et on le roule derrière soi. C'est vraiment l'enfance de l'art mais on traîne facilement 70 litres d'eau au lieu d'en porter 25. On trouve également des solutions technologiques avancées. Une entreprise a présenté une mallette contenant le nécessaire pour traiter l'eau par l'énergie solaire. Cette plate-forme des solutions et ce village, qui était l'aspect concret du Forum, ont été enrichis en cours de route mais un peu tardivement par la plate-forme des engagements. L'idée était d'aller un peu plus loin et de proposer en plus des solutions, des engagements. Toutefois, il ne peut s'agir d'engagements juridiques bien entendu. Sur la base du volontariat, on a donc essayé de faire émerger des engagements plus ou moins formels notamment à travers une après-midi de propositions.

Ce qui frappe dans le fait qu'on ait retenu le thème des solutions, est le fait que bien sûr des solutions il en existe déjà et depuis longtemps. La preuve en est que les Nations-Unies ont annoncé que l'objectif du millénaire en matière d'eau potable est atteint avec trois ans d'avance. Mais on s'aperçoit assez curieusement que ces solutions ne se répliquent pas facilement. Une solution se met en œuvre à un endroit, elle est remarquable et ça en reste là. L'objectif dans le choix du « temps des solutions » était de focaliser sur ce point et de faciliter ce partage, d'où la plate-forme des solutions, d'où le village des solutions qui, au passage, a été un grand succès. Il faut relever par ailleurs que le processus thématique avait été excellemment bien préparé. Plus d'une centaine de groupes internationaux y avaient travaillé et le niveau des sessions de

>

travail a été très bon. Aujourd'hui, une dizaine de groupes continue spontanément de travailler sur leurs sujets et d'être porteurs d'une dynamique. Quand on sait que tout précédent forum se retrouve, une fois fini, orphelin de parents susceptibles de continuer à produire, là quelques graines ont été plantées lesquelles vont, je l'espère, continuer à pousser.

Le BDEI : *Au Forum, a fait écho un alter-forum, qu'avez-vous à y répondre ?*

Guy FRADIN : L'alter-forum a deux pensées majeures. Première pensée, ce forum n'est pas légitime et c'est aux Nations-Unies qu'il doit se tenir. La réponse est la suivante : les porteurs du Forum, Conseil mondial de l'eau et pays organisateurs, ne prétendent pas confisquer ou prendre le monopole de la thématique de l'eau ni remplacer le système des Nations-Unies. La légitimité des forums réside dans leurs participants. Nous sommes dans des pays que nous voulons démocratiques et si des gens veulent se rassembler, ils doivent pouvoir le faire surtout s'ils sont plusieurs dizaines de milliers. Certes, il y a des absents mais on ne prétend pas parler au nom de tous. Sur ce point d'ailleurs, l'alter-forum n'a, quant à lui, pas réussi à rassembler. Deuxième pensée, expulser le secteur privé de la réflexion et de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Cette pensée n'a pas de légitimité, on ne peut nier l'existence d'une dualité secteur public/secteur privé. La question n'est donc pas son exclusion mais de savoir quelle place il a et surtout quel contrôle public est exercé. Dès Mexico, tous les participants sont d'accord pour défendre avec vigueur la totale responsabilité publique sur le secteur de l'eau, comme c'est d'ailleurs le cas en France. C'est vrai qu'il y a une délégation de service public mais c'est tout à fait différent. Quand l'alter-forum dit « marchandisation de l'eau, nous sommes contre », vous ne trouverez personne au Forum de l'eau pour dire « nous nous sommes pour ». Ces positionnements sont incorrects et finalement peu mobilisateurs. Au fond, c'est une vision de pays riches qui peuvent se permettre de se soucier de cette question. En plus, l'enjeu est mineur. Si 97 % de la distribution d'eau potable dans le monde étaient privés, on pourrait y voir un enjeu. Mais c'est le contraire, c'est 3 %. Même en France où on est les plus avancés dans ce rapport, la majorité reste quand même sous distribution publique. Et encore une fois, la compétence juridique est entre les mains des collectivités territoriales, déléguée par l'État. Pour résumer, nous avons un Forum qui a vécu de lui-même avec plusieurs dizaines de milliers de participants qui ont répondu à notre invitation, parfait ! Il n'a pas d'autre légitimité que celle-là. Ces gens ont le droit de se rassembler, de parler et de publier ce qu'ils pensent. Par ailleurs, il faut rappeler

que les Nations-Unies sont membres du Conseil mondial de l'eau et sont, à ce titre, étroitement associés à la participation des forums lesquels ne se confondent pas avec son activité propre, ses assemblées, son système dans lequel des décisions de niveau Nations-Unies, avec la légitimité Nations-Unies se prennent. On est donc vraiment dans la complémentarité.

Le BDEI : *Quelle est pour vous l'avancée majeure de ce Forum, notamment par rapport aux précédents ?*

Guy FRADIN : Le pas en avant de ce Forum est d'avoir parlé de choses concrètes. Dans un tel rassemblement, si vous ne dirigez pas la discussion vous partez dans tous les sens, dans les analyses générales, les redites et, in fine, l'avancée conceptuelle est faible. Là, à forcer les gens à parler de solutions et à présenter des solutions, on poussait à être concret, pas forcément à faire du neuf mais du concret. C'est une dynamique qu'il faut maintenir pour éviter de retomber dans le général. C'est ici, à mon sens, un vrai apport positif du Forum qui a d'ailleurs à juste titre été apprécié. En définitive, l'avancée majeure selon moi est d'avoir focalisé le débat sur du concret et d'avoir fourni les outils évoqués (plate-forme des solutions et des engagements, village des solutions...), le reste était plus ou moins déjà porté par les précédents forums. Une autre avancée réside dans la participation. Les ONG nous ont chaudement félicités de la façon dont on les a mobilisées et fait participer. C'est une avancée et c'est important qu'on ne recule pas là-dessus.

Le BDEI : *À l'inverse, quels sont les points restant encore à améliorer pour les forums à venir et quelle leçon tirée en vue de la 7^e édition ?*

Guy FRADIN : La marge de progrès est peut-être de bénéficier d'une représentation toujours plus large. Nous l'avions voulue et avons un peu avancé sur ce point mais il reste des progrès à faire. Ce n'est pas seulement le microcosme du monde de l'eau, national et international, toujours les mêmes au fond, qui doit être là. D'où l'importance de la société civile, des ONG mais aussi d'autres institutions qui sont en marge du monde de l'eau, qui ne traitent pas que de l'eau mais de l'énergie, de la sécurité alimentaire..., d'où l'importance aussi de la participation du monde scientifique et technique. On a fait un effort sur ce point mais il peut encore y avoir des améliorations. De ce fait, la légitimité se renforce. Plus la représentation est large, plus les origines sont multiples, plus le Forum est multi-acteurs et plus il est intéressant. Toutefois, le risque qui se pose alors est celui de la dimension du Forum. Une personne qui y participerait toute la semaine, ne

peut appréhender plus de 10 % de ce qui se passe. Le forum ne prendrait-il pas trop d'ampleur ? N'y a-t-il pas un danger d'obésité ? Cette question va obliger à réfléchir sur ce qu'on veut en faire et à se donner des objectifs précis. Je pense que celui de la mobilisation internationale est important, je reste même persuadé que c'est là l'objectif majeur d'un tel rassemblement. Effectivement, il n'a pas la légitimité qu'ont les Nations-Unies, un G8 ou un G20 pour prendre des décisions qui s'imposent à tous, mais il a la légitimité pour dire « nous, volontairement nous nous engageons à cela ». Or, plus on est nombreux et plus c'est difficile. La réflexion reste donc posée pour les organisateurs du 7^e Forum...

Le BDEI : *Y a-t-il eu une problématique qui selon vous manquait à l'appel ou à laquelle le Forum aurait dû se consacrer davantage ?*

Guy FRADIN : Oui et non. Oui, parce qu'il est difficile d'être exhaustif. Par exemple, il y a un vaste sujet qui n'est pour l'instant pas abordé par les forums successifs et qui est laissé à part, c'est celui de la mer, du milieu marin, excepté par le biais de la désalinisation de l'eau de mer mais ça reste un aspect très ponctuel. Au fond, l'insertion progressive du sujet « eau dans son milieu » évoquée précédemment, reste encore concentrée sur le milieu terrestre et le milieu marin qui est pourtant fondamental dans le grand cycle de l'eau planétaire, n'a pas encore été abordé. Cela comprend les questions d'adaptation au changement climatique, de pollution des mers, du risque lié à l'évolution des masses maritimes, de la qualité du milieu, du bon fonctionnement du grand cycle, d'élévation du niveau de la mer... des questions auxquelles beaucoup de pays seront confrontés à l'avenir. Ces sujets n'ont volontairement pas été abordés car ils nous amènent encore plus loin et obligent à grossir encore le Forum. Pour le reste, tout est abordé peu ou prou. Alors bien sûr vous avez toujours des personnes pour dire que tel ou tel sujet n'a pas été assez abordé. Il y n'y a jamais de satisfaction totale et chacun répond en fonction de son centre d'intérêt. Mais ce qui est sûr c'est que ce n'est pas un Forum de 15 jours. On est dans un exercice libre et il est bon que le pays organisateur fasse des choix à un moment donné et s'il manque des sujets, ils seront abordés par les suivants qui se démarqueront par rapport aux précédents. De toute façon, ça n'a pas vraiment d'importance car ce qui compte ce n'est pas le Forum tout seul même si c'est, il est vrai, le temps fort, le point d'orgue. Ce qui compte c'est le travail post forum qui est quotidien. L'idéal est, au fond, que le Forum donne des éléments, fournisse des outils pour que pendant les trois ans d'intervalle qui suivent, les institutions qui le veulent, publiques ou privées,

puissent s'en servir comme appui. Qu'on puisse se dire dans les trois ans qui ont suivi, qu'en partie avec l'aide du Forum, on a pu faire progresser tel point, mettre en œuvre tel autre, trouver telles idées, nouer telles relations, créer tels groupes... et que sais-je encore.

Le BDEI : *Que retenir-vous particulièrement et à titre personnel de cette 6^e édition du Forum Mondial de l'Eau ?*

Guy FRADIN : En tant que vice-président du Forum, je retiens la beauté de l'aventure. Organiser un tel évènement mondial, c'est prenant, motivant, c'est passionnant ! Je retiens les difficultés rencontrées dans la préparation. Je disais souvent « on a organisé ça à la française » car on a consacré beaucoup plus de temps à des problèmes d'organisation interne que d'organisation du Forum. Il faut dire que notre organisation était un peu complexe du fait de son importante collégialité. Je retiens l'ambiance de ce Forum. On est bien sûr un peu inquiet tant que ça ne s'est pas déroulé, on ne sait pas quel va être le résultat des décisions que l'on a prises en termes d'organisation, de structuration, de restauration, etc... Mais au final, l'ambiance était décontractée, bon enfant. On ressentait un désir de participation. Je retiens le beau temps, Marseille qui nous a si bien accueillis. Les ambiances de villes comptent beaucoup. Ce n'est pas pareil de se réunir à Marseille, à Istanbul, à Mexico mais chacune a évidemment ses atouts. Et puis, maintenant c'est aussi du soulagement et, en même temps, on est content d'être sous cette tension, dans l'équipe qui organise, c'est toujours passionnant d'être dans un projet. Je retiens aussi, de façon plus anecdotique, cette petite phrase prononcée un soir où il y avait un spectacle. Je vais en salle et croise un américain membre du Conseil mondial de l'eau, on se dit bonsoir et, à l'américaine, il me serre chaleureusement la main en me disant « Guy, you did it ! » et c'est vrai, on l'a fait. Ça voulait dire c'est un succès, c'est fait et bien fait. Cette expression de satisfaction m'est allée droit au cœur. Et puis bien sûr, je retiens les liens qu'on tisse, dans ce genre d'aventures humaines et finalement c'est aussi très important.

Le BDEI : *Le ministère en charge de l'environnement vous a confié la mission de vice-président du 6^e Forum Mondial de l'Eau, cette mission s'arrête-t-elle avec le Forum ? Plus généralement, la procédure de suivi initialement prévue est-elle en marche ?*

Guy FRADIN : S'agissant du suivi, c'est bien la question qui a été posée après Istanbul « So what » ? Le dispositif de suivi sur lequel nous travaillons à l'heure actuelle avec le Conseil mondial de l'eau, consiste à transférer à ce dernier

>

les outils que nous avons évoqués (plate-forme des solutions, des engagements, help desk parlementaire). Le Conseil aura ensuite la charge, en tant que porteur du Forum, de les faire fonctionner. Il est tout à fait légitime qu'il en soit la cheville ouvrière même s'il n'en est pas forcément le maître d'œuvre et qu'il peut déléguer, il doit être le maître d'ouvrage du suivi du Forum. Toutefois, encore faut-il qu'il ait des outils pour ça. Dans les précédents forums, on est ressorti avec des déclarations mais pas vraiment avec des outils. À Istanbul, on est ressorti avec le Pacte d'Istanbul dont on a reparlé, qu'on a signé et fait vivre et le Conseil mondial de l'eau s'est effectivement mobilisé pour que le Pacte vive. Pour le 6^e Forum, il fallait finaliser quelques outils susceptibles de porter la suite. À l'issue du Forum, on dispose ainsi de groupes de travail, d'une plate-forme numérique des solutions et des engagements, de déclarations ministérielle, parlementaires et des autorités locales, d'un pacte d'Istanbul revivifié et d'un help desk parlementaire qui reste à construire. Ça ne va pas révolutionner immédiatement le monde de l'eau ni modifier l'accès à l'eau dans la minute, mais ce sont des éléments concrets s'inscrivant sur le long terme. Il faut surtout souligner que c'est la première fois qu'on se soucie véritablement et formellement du suivi, évaluation/bilan.

En ce qui concerne ma mission de vice-président, elle va durer tant que le GIP (Groupement d'Intérêt Public) existe. Celui-ci sera dissout au plus tard au 31 mars 2013 mais probablement avant la fin de l'année. Dès lors ma mission de vice-président sera formellement terminée. En revanche, il y a toujours une mission à laquelle je vais sûrement participer dans le cadre du ministère de l'écologie qui est justement celle du suivi. J'apporterai, si on le veut bien, ma modeste contribution au suivi de cette aventure. Toutefois, ce sera de façon moins formelle et c'est normal. Des groupes vont y travailler dans

les différents services compétents et j'y apporterai ma pierre avec plaisir.

Le BDEI : En conclusion, peut-on parler de réussite ?

Guy FRADIN : Oui ! La réponse est oui ! C'est une réussite en beaucoup de points de vue. Mais encore une fois cela ne veut pas dire que c'était parfait, loin de là. Le drame c'est que nous n'en organiserons pas d'autre et donc tout ce qu'il y a d'imperfections, de non réussite, malheureusement, ne pourra être amélioré. Mais globalement, c'est une réussite. Il y a deux expressions globales de la réussite, un peu comme quand vous allez au cinéma. Vous sortez et vous exprimez une première opinion positive ou négative et, dans un deuxième temps, vous allez dans le détail et nuancez votre propos. Sur le plan général, le Forum est une réussite mais quand on revient dessus, il y a des choses qui en sont et d'autres qui n'en sont pas. Dans la mesure où de toute façon, nous n'aurons pas à en organiser d'autre, nous allons simplement nous concentrer sur les pas en avant de ce Forum pour essayer d'en tirer quelque chose. Comme dans toute activité humaine individuelle et collective, les forces d'inertie sont extrêmement fortes et la difficulté réside dans le fait de devoir sans cesse « remettre l'ouvrage sur le métier ». Le 6^e Forum est mort, vive le 7^e mais surtout vive ce qui va se passer entre les deux. Nous ne serons probablement pas très concernés par l'organisation du 7^e Forum mais rien ne nous empêche, sur la thématique de l'eau, de profiter de ce Forum pour faire un pas en avant dans notre organisation, dans notre mobilisation, dans notre réflexion, dans le suivi des outils, dans la vision internationale de l'eau... Rien ne nous empêche, nous français, d'avancer et d'aller de l'avant. ♦

Propos recueillis par Pauline HILL

Secrétaire générale de la rédaction

Lamy environnement – L'eau

EAU

Par **Pauline Hili**
Secrétaire général de la rédaction
Lamy environnement – L'eau

GESTION ET POLICE DE L'EAU

BDEI 1405

Le contenu de la convention passée entre l'Etablissement public du Marais poitevin et un organisme public local est précisé

Conformément aux dispositions de l'article R. 213-49-4 du Code de l'environnement, l'arrêté précise le contenu de la convention prévue par ce même article.

Arr. 21 mars 2012, NOR : DEVL1207600A, JO 31 mars

Dans le cadre de sa mission d'organisme unique de gestion collective, l'Etablissement public du Marais poitevin peut passer une convention avec un organisme public local afin de lui confier la définition de la répartition des volumes d'eau prélevés (C. env., art. R. 213-49-4 précité). Aux termes du présent arrêté, la convention ainsi conclue doit préciser :

- le périmètre concerné et le volume d'eau global dont le prélèvement est à répartir chaque année ;
- le calendrier prévisionnel de conduite de la procédure comprenant notamment les dates et procédures de publicité de la consultation des irrigants sur leurs besoins en eau et la date de remise du projet de plan de répartition ;

– les mesures de restriction en cas de sécheresse.

La convention devra être résiliée si l'organisme public local ne remet pas, à l'Etablissement public du Marais poitevin, le projet de plan de répartition à la date prévue ou encore si le projet ne prévoit pas d'adaptation de la répartition des volumes d'eau prélevés entre irrigants en cas de sécheresse, alors qu'il s'était vu adresser l'ordre par lettre recommandée avec demande d'avis de réception de l'établissement d'y remédier dans un délai d'un mois et qu'il n'a pas obtempéré.

► Lamy environnement – L'eau, n° 120-24

BDEI 1406

Nouveau report dans le temps de l'interdiction des autorisations temporaires de prélèvement en eau

Par décret du 22 mars 2012, la possibilité de recourir aux autorisations temporaires de prélèvement en eau dans les zones de répartition des eaux est prolongée d'un an.

D. n° 2012-392, 22 mars 2012, JO 24 mars

L'interdiction des autorisations temporaires de prélèvement en eau afin de satisfaire à une activité saisonnière dans les zones de répartition des eaux (ZRE) résulte du décret n° 2006-880 du 17 juillet 2006. Aux termes de ce dernier, cette interdiction devait prendre effet à compter du 1^{er} janvier 2011. Après avoir été une première fois reportée au 1^{er} janvier 2012, son application est de nouveau reportée au 1^{er} janvier 2013. En conséquence, des autorisations temporaires de prélèvement peuvent encore être accordées dans les ZRE jusqu'au 31 décembre 2012. Les ZRE délimitées après le 1^{er} janvier 2009 ne sont pas concernées par cette modification, la possibilité de

En bref...

Services compétents sur les cours d'eau du domaine public fluvial

Les services de police de l'eau compétents sur les rivières et canaux appartenant au domaine public fluvial et affectés à la navigation sont listés par arrêté. Cette liste figure en annexe de l'arrêté et vient remplacer l'annexe à l'arrêté du 7 novembre

2006, modifié par l'arrêté du 20 décembre 2006, désignant les services de police de l'eau compétents sur la liste des cours d'eau définie par l'arrêté du 24 février 2006 pris en application de l'article 7 du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin. Par ailleurs, le texte précise que « les missions de police des eaux marines dans les départements du Nord et du

Pas-de-Calais sont exercées respectivement par les directions départementales des territoires et de la mer de chacun de ces départements ». En conséquence, l'arrêté du 24 juillet 2007 désignant le service de navigation de Nord – Pas-de-Calais comme service de police des eaux marines dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais est abrogé. Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} avril 2012.

Arr. 2 mars 2012, NOR : DEVK1206159A, JO 16 mars

recourir aux autorisations temporaires de prélèvement dans ces zones jusqu'au 31 décembre 2014 étant maintenue.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 190-53**

L'EAU ET LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

BDEI 1407

Schémas directeurs de prévision des crues approuvés

Conformément aux dispositions de l'article L. 564-2 du Code de l'environnement, les schémas directeurs de prévision des crues (SDPC) des bassins Seine-Normandie et Rhin-Meuse sont arrêtés.

Arr. 8 mars 2012, NOR : DEVP1208245A, JO 27 mars ;

Arr. 28 févr. 2012, NOR : DEVP1208070A, JO 19 avr.

Aux termes de l'article L. 564-2 du Code de l'environnement précité, « un schéma directeur de prévision des crues est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou zones estuariennes, avec les dispositifs de l'État et de ses établissements publics ». Le SDPC fixe ainsi les principes de surveillance et de transmission de l'information sur les crues. Il détermine également les objectifs à atteindre. Celui-ci se compose d'une notice de présentation accompagnée de documents graphiques. Le SDPC du bassin Seine-Normandie est mis à la disposition du public dans les préfectures des départements

inclus dans le bassin mais peut également être consulté sur le site internet de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr>. Celui du bassin Rhin-Meuse est tenu à la disposition du public au siège de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Lorraine ainsi que dans les préfectures des départements concernés. Il est consultable au lien suivant : <http://www.lorraine.developpement-durable.gouv.fr>. En conséquence, les arrêtés du 22 décembre 2005 relatif au schéma directeur de la prévision des crues du bassin Seine-Normandie et du 20 octobre 2005 relatif au schéma directeur de prévision des crues du bassin Rhin-Meuse sont abrogés.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 212-21**

BDEI 1408

Les thèmes prioritaires en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques sont définis pour la période 2012-2013

Au moyen d'une instruction publiée au Bulletin officiel du ministère en charge de l'écologie, le gouvernement définit les thèmes prioritaires d'actions nationales pour prévenir les risques naturels et hydrauliques sur la période 2012-2013.

Instr. 22 févr. 2012, NOR : DEVP1205203J, BOMEDDTL 25 mars 2012, n° 2012/5

Cette instruction adressée aux autorités de l'État compétentes en matière de prévention des risques naturels vise à renforcer

et aussi...

Quelles orientations pour la politique de gestion des risques d'inondation ?

La Commission Mixte Inondation (CMI) s'est réunie le 20 mars 2012 afin de définir les grandes orientations à donner à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. À l'issue de cette réunion, la CMI a défini quatre grandes orientations à savoir augmenter la sécurité des populations, faire partager la connaissance des risques par tous les publics,

stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages et raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Outre, l'identification de ces grandes orientations, la CMI s'est prononcée sur les critères de désignation des territoires à risques importants d'inondation (TRI). La liste de ces territoires sera arrêtée par l'État, après consultation, d'ici la fin de l'année au niveau des préfets de bassin. Enfin, de nouveaux

projets de Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) et de restauration d'endiguements « Plan Submersions Rapides » (PSR) ont été examinés dont cinq ont été labélisés. Rappelons que depuis sa création, la CMI a labélisé 15 PAPI et 4 PSR correspondant à un montant total de plus de 296 millions d'euros dont une participation de l'État d'environ 103 millions d'euros.

www.developpement-durable.gouv.fr

l'efficacité et la cohérence de leurs actions. Partant du retour d'expérience de la période 2010-2011, de nouveaux thèmes prioritaires d'actions nationales sont établis pour les années 2012-2013. Les objectifs ainsi poursuivis sont les suivants : réaliser les plans de prévention des risques naturels prioritaires, inciter à l'émergence de projets PAPI (Programmes d'action de prévention des inondations) et de PSR (Plans submersions rapides) dans les zones à forts enjeux, mener à bien les différentes étapes de mise en œuvre de la directive CE n° 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, achever et consolider la réorganisation des services de contrôle de sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que celle des services de prévision des crues et d'hydrométrie et poursuivre parallèlement l'amélioration et l'extension de leur champ d'action. Ces nouveaux thèmes d'actions prioritaires sont développés en annexe de l'instruction au niveau national et pour chaque niveau territorial. L'instruction précise qu'ils devront être déclinés en fonction des caractéristiques propres de chaque territoire à travers l'élaboration de stratégies régionales assorties de plans d'actions départementaux. Par ailleurs, des priorités locales peuvent être arrêtées en tant que de besoin.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 212-49, n° 212-51, n° 212-57 et s., n° 212-**

131

BDEI 1409

Participation financière des propriétaires au raccordement au réseau public de collecte des eaux usées

La loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 modifie l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique afin de préciser la participation financière pouvant être demandée aux propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées (C. santé publ., art. L. 1331-1).

L. fin. rect. 2012, n° 2012-354, 14 mars 2012, JO 15 mars

Aux termes de l'article L. 1331-1 du Code de la santé publique, le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte des eaux usées est obligatoire dans un délai de deux ans à compter de sa mise en service. Afin de tenir compte de l'économie réalisée par les propriétaires de ces immeubles, qui évitent les coûts d'une

installation individuelle ou la mise aux normes d'une telle installation, ces derniers peuvent se voir demander une participation financière pour le financement de l'assainissement collectif par l'autorité administrative compétente. C'est ce que prévoient les dispositions de l'article L. 1331-7 susvisé modifié par la présente loi. Le montant de cette participation ne doit pas dépasser 80 % du coût de fourniture et de pose de l'installation. Ce montant est diminué, le cas échéant, du montant du remboursement à la charge du propriétaire pour les dépenses engendrées par l'exécution des parties de branchements (C. santé publ., art. L. 1331-2). La participation est exigible à compter de la date du raccordement et dès lors que celui-ci génère des eaux usées supplémentaires. Les modalités de calcul de la participation font l'objet d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent. Ces dispositions s'appliquent à tout immeuble, extension d'immeuble ou partie réaménagée d'immeuble raccordé au réseau public de collecte des eaux usées à compter du 1^{er} juillet 2012, les immeubles pour lesquels une participation a déjà été versée au titre de l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique dans sa rédaction antérieure à la présente loi ne sont donc pas concernés.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 248-35 et s.**

BDEI 1410

ANC : modification des prescriptions techniques pour les installations recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5

Un arrêté du 7 mars 2012 modifie l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif (ANC) recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 afin de tenir compte des modifications issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Arr. 7 mars 2012, NOR : DEVL1205608A, JO 25 avr.

Aux termes de ce nouvel arrêté qui ne concerne que les installations dont la capacité est inférieure ou égale à 20

>

équivalents-habitants, les installations neuves ou à réhabiliter font l'objet de prescriptions particulières. Ces dernières désignent toute installation d'assainissement non collectif réalisée après le 9 octobre 2009. Concernant ces installations, il est notamment précisé que les dispositifs de prétraitement et de traitement les composant devront, à compter du 1^{er} juillet 2013, satisfaire aux exigences fondamentales du règlement harmonisé n° 305/2011 du 9 mars 2011 établissant les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction. Par ailleurs, avant tout projet d'ANC, le propriétaire doit contacter le service public d'ANC (SPANC) de la commune concernée afin d'obtenir son avis favorable. En outre, les prescriptions introduites visent à permettre au SPANC d'exercer sa mission de contrôle dans les meilleures conditions. Pour ce faire, les installations conçues, réalisées ou réhabilitées à partir du 1^{er} juillet 2012 doivent permettre la vérification du bon état, du bon fonctionnement et de l'entretien des différents éléments composant l'installation à travers des regards accessibles et un schéma localisant sur la parcelle l'ensemble des dispositifs constituant l'installation en place doit être tenu à la disposition du SPANC. Les dispositions relatives au dimensionnement des installations sont également précisées. Ce dernier ainsi que les éléments techniques doivent être adaptés aux flux de pollution à traiter, aux caractéristiques de l'immeuble à desservir (nombre de pièces principales ; CCH, art. R. 111-1-1) et aux caractéristiques de la parcelle d'implantation (caractéristiques du sol) et ce à compter du 1^{er} juillet 2012. Les établissements recevant du public et les maisons d'habitation individuelles font l'objet de prescriptions particulières sur ce point. Une étude particulière doit ainsi être réalisée pour justifier les bases de leur dimensionnement. Le reste du texte apporte notamment des précisions rédactionnelles et terminologiques. Un arrêté modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités

de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif devrait être publié prochainement. Notons qu'un portail est dédié à l'assainissement non collectif à l'adresse suivante : <http://www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr>.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 250-32 et s.**

L'EAU ET L'AGRICULTURE

BDEI 1411

Réexamen de la liste des zones vulnérables : la circulaire est publiée

Cette circulaire précise le calendrier et les critères selon lesquels ce quatrième réexamen doit être conduit. Ce dernier s'inscrit dans un contexte particulier puisque la Commission a assigné la France devant la Cour de justice de l'Union européenne, le 28 février 2012, lui demandant de désigner davantage de zones vulnérables.

Circ. 22 déc. 2011, NOR : DEVL1134947C, BOMEDDTL 25 avr. 2012, n° 2012/7

La présente circulaire définit les modalités de réexamen de la liste des zones vulnérables. Ce réexamen doit s'effectuer en tenant compte du contexte de contentieux. À ce titre, il doit contribuer à classer des zones vulnérables supplémentaires dans certains des secteurs identifiés par la Commission européenne. Sont concernés les bassins suivants : Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée. Les secteurs qui ne seront pas retenus dans le classement devront

et aussi...

Panorama sur les services publics d'eau et d'assainissement collectif

Ce panorama dressé par l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement informe au travers de données chiffrées sur l'organisation, la qualité et le prix de ces services. Les données ainsi présentées sont celles de l'année 2009. À la lecture de ce document, 31 445 services publics d'eau et d'assainissement sont dénombrés. Concernant la

coexistence de deux modes de gestion, la grande majorité des services est gérée directement par la collectivité compétente. Toutefois, ceux de plus grande taille ont davantage recours à la délégation de service public. Le rendement moyen du réseau de distribution d'eau est de 76 % avec un meilleur rendement constaté en milieu urbain par rapport au milieu rural. En termes de consommation et de dépense, un habitant consomme annuellement

54,7 m³ en moyenne, soit 150 litres d'eau par jour et le montant moyen de la facture d'eau d'un ménage s'élève à 36 euros par mois. Le prix moyen des services en gestion déléguée est plus élevé, ce qui s'explique par les charges spécifiques supportées par les opérateurs privés. Ce panorama sera poursuivi par un suivi interannuel des services et de leurs indicateurs.

www.eaufrance.fr

voir les raisons de leur non-classement solidement justifiées. En termes de calendrier, la nouvelle délimitation des zones vulnérables doit être effectuée avant le 31 décembre 2012 en vue de la mise en œuvre du 5^e programme d'actions prévu courant 2013. En conséquence, et pour permettre le respect des consultations prévues par l'article R. 211-77 du Code de l'environnement, la préparation du projet de révision doit être achevée dès juin 2012. Une annexe technique comportant les instructions pour réviser les zones vulnérables complète la circulaire. Ces instructions enjoignent d'analyser en priorité les extensions à envisager dans les secteurs identifiés par la Commission étant donné le contentieux en cours. Ces secteurs devront faire l'objet d'une analyse approfondie sur la base des données en matière de concentrations en nitrates disponibles. Aux termes de cette analyse, les extensions se-

ront définies et les non-classements devront être argumentés solidement. De manière générale, la délimitation actuelle doit être maintenue à l'exception des cas d'« évolution positive manifeste et significative » des concentrations en nitrates. Une réduction de zone peut également être éventuellement proposée à condition d'être particulièrement argumentée par des données sur les concentrations en nitrates des eaux et l'absence de risque d'eutrophisation. Concernant les critères à retenir pour caractériser les eaux polluées, le percentile 90, issu de la campagne de surveillance 2010-2011, se substitue à la teneur moyenne. Enfin, il est précisé que les zones vulnérables doivent être délimitées au regard des limites des bassins versants pour les eaux superficielles ou des masses d'eaux souterraines pour les eaux souterraines.

► **Lamy environnement – L'eau, n° 260-26**



Lamy

une marque Wolters Kluwer

Découvrez la Collection Lamy Environnement !

Votre bibliothèque en
**DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
INDUSTRIEL**



■ Lamy Environnement - Installations Classées

Réglementation, jurisprudence, conseils pratiques, études thématiques sur des secteurs d'activité spécifiques, ... Cet ouvrage rassemble les informations essentielles pour **gérer une installation classée en toute sécurité juridique**, depuis le projet de création jusqu'à la cession. Implantation, fonctionnement, gestion des risques, fiscalité, remise en état, ... Rien ne peut vous échapper !



■ Lamy Environnement - Les Déchets

Pour vous permettre de maîtriser **tous les aspects juridiques et techniques** de la gestion des déchets, cet ouvrage expose l'ensemble des textes français, communautaires et internationaux applicables, analyse la jurisprudence et présente un large panorama de filières de traitement : tri, collecte, transfert, élimination...



■ Lamy Environnement - L'Eau

Entièrement consacré à l'eau, ce support unique en son genre réunit **plus de 2000 pages d'analyse de la réglementation** et d'informations indispensables en matière de : prélèvements, rejets, distribution d'eau, assainissement, prévention des pollutions, inondations, fiscalité, assurance, responsabilité, eaux marines...

COMPRIS DANS L'ABONNEMENT À CHACUN DES OUVRAGES

■ Le Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel

Outil de veille et d'analyse sans équivalent en droit de l'environnement industriel, cette revue vous livre tout au long de l'année **l'expertise juridique des plus grands spécialistes** en matière d'installations classées, mais aussi de déchets, eau, produits dangereux, sites pollués... Elle complète ainsi la mise à jour de votre support papier.

■ Le Code de l'environnement

■ Nouveau !

Votre ouvrage comprend désormais, dans sa version cédérom, **une base de données sur les dispositifs d'aides publiques** concernant l'environnement.



Les derniers mois ont été riches en décisions rendues sur le thème de l'urbanisme et de l'environnement. De façon générale, les arrêts recensés vont moins dans le sens d'une clarification de l'état du droit que d'une complexification croissante de la matière. Les outils de planification et les règles d'urbanisme représentent, désormais, une source non négligeable d'insécurité juridique et de blocage sérieux des projets industriels, y compris de projets importants qui participent au développement économique des territoires. Les décisions commentées dans la présente chronique illustrent ce phénomène.



Par Steve
Hercé

Avocat associé
Cabinet
Boivin & Associés

Rubrique de jurisprudence Urbanisme et environnement (Oct. 2011 – mars 2012)

Les décisions ci-après sélectionnées portent sur des affaires dans lesquelles la mise en œuvre d'une norme d'urbanisme conditionne la délivrance et la validité d'une autorisation d'exploiter une installation classée. La jurisprudence est présentée suivant que les litiges portent sur des règles de procédure (I) ou des règles de fond (II)

I. – JURISPRUDENCE CONCERNANT LES RÈGLES DE PROCÉDURE

Concernant les règles de procédure, le Conseil d'État a, tout d'abord, rappelé par deux arrêts successifs sa jurisprudence traditionnelle suivant laquelle les documents d'urbanisme ne peuvent pas ajouter des obligations de procédure non prévues par les textes. Ces arrêts sonnent comme un rappel à l'ordre dans un contexte de dérive constatée par les praticiens de certains outils de planification qui, en marge des textes, imposent des obligations d'études ou d'avis consultatifs non prévus par la réglementation (A). Outre ces décisions, la jurisprudence rendue ces dernières semaines a également permis de préciser certains aspects de la coordination des procédures entre les demandes de permis de construire et d'installation classée (B) et a eu l'occasion de s'interroger à nouveau sur le champ d'application des procédures de révision et de modification des PLU (C).

A. – L'impossibilité pour les documents de planification d'ajouter des obligations de procédure non prévues par les législations en vigueur

Il est de principe que les documents de planification ne peuvent imposer des formalités autres que celles prévues par la

réglementation applicable pour la délivrance des autorisations. Ainsi, le juge administratif considère-t-il, de manière constante, qu'un règlement local d'urbanisme ne peut subordonner la délivrance d'autorisations à d'autres formalités que celles qui sont prévues dans le Code de l'urbanisme (CE, 21 mars 1986, n° 61817, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades »*).

Par deux fois, cette solution vient d'être appliquée au cas particulier des outils de planification qui s'imposent à l'État pour la délivrance des autorisations d'exploiter des installations classées.

En premier lieu, par un arrêt du 30 décembre 2011, le Conseil d'État a annulé certaines dispositions du plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés d'Ile-de-France (PREDMA) qui imposaient, à l'occasion de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter des installations de stockage de déchets, la réalisation d'études supplémentaires à celles prévues par le Code de l'environnement et la présentation pour avis de ces études à la commission consultative du PREDMA.

Précisément, la Haute Assemblée a considéré qu'en imposant de telles mesures « les dispositions du plan régional d'élimination des déchets ménagers d'Ile-de-France ont ajouté de nouvelles conditions de procédure à celles prévues pour la délivrance des autorisations d'installations classées et, ce faisant, méconnu les règles de compétence fixées par le code de l'environnement » (CE, 30 déc. 2011, n° 336383, *Société Terra 95*).

En second lieu, dans une décision *UNICEM Rhône Alpes* du 8 février 2012, le Conseil d'État a « récidivé » en annulant

>

les dispositions de la charte du parc naturel régional (PNR) du massif des Bauges qui prescrivait, avant toute décision d'autorisation d'une carrière, la réalisation d'une étude d'impact beaucoup plus élaborée que celle prévue à l'article R. 512-8 du Code de l'environnement. L'étude imposée par la charte devait, en effet, notamment comporter une étude paysagère et environnementale montrant visuellement l'évolution de la carrière tous les trois ans et procéder à une analyse des impacts en aval de la production sur les communes concernées par le flux de matériaux. Selon les dispositions de la charte, le dossier de demande d'autorisation devait également être complété par une étude portant sur la logistique d'acheminement des matériaux intégrant les exigences des communes traversées.

Dans sa décision, le Conseil d'État rappelle, d'emblée, le principe désormais bien établi suivant lequel la charte d'un PNR ne peut légalement imposer par elle-même des obligations aux tiers (CE, 27 févr. 2004, n° 198124, *Centre régional de la propriété foncière d'Alsace Lorraine*). Puis, sous l'angle procédural, la Haute Assemblée énonce que la charte d'un PNR ne peut « subordonner légalement les demandes d'autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement à des obligations de procédure autres que celles prévues par différentes législations en vigueur » et juge qu'il en est ainsi des dispositions ci-dessus rappelées de la charte du PNR du massif des Bauges qui « s'ajoutent à celles prévues pour la délivrance des autorisations d'installations classées et par la législation relative aux carrières ».

Ces deux décisions sont les bienvenues. Elles permettront, en particulier, de recadrer un certain nombre de documents de planification qui ont eu la fâcheuse manie, ces dernières années, d'ajouter de nouvelles contraintes de procédure pour l'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter. Il en va, ainsi, de schémas départementaux des carrières qui imposent des contre-expertises hydrogéologiques ou l'intervention de l'hydrogéologue agréé et des plans d'élimination des déchets qui exigent notamment des études spécifiques sur le transport de déchets. De même, certains SCOT récents, tout comme les SDAGE et les SAGE, cherchent de plus en plus à interférer dans la procédure relative à l'autorisation d'exploiter.

La nécessité de ne pas ajouter de procédures supplémentaires à celles déjà prévues se justifie d'ailleurs d'autant mieux que le cadre juridique existant est déjà suffisamment élaboré et le sera plus encore avec le renforcement des procédures d'étude

d'impact et d'enquête publique à compter du 1^{er} juin 2012. Par ailleurs, il convient aussi de tenir compte du fait que les outils de planification et de protection se sont multipliés ces dernières années et que, suite au Grenelle de l'environnement, d'autres (comme les SRCE pour les trames vertes et bleues) vont progressivement être mis en place. Si chacun de ces outils devait ajouter ses propres obligations de procédure, il est certain que l'on arriverait assez rapidement à un niveau de complexité et de particularités locales suivant les territoires rencontrés qui, au bout du compte, finirait par entraver sérieusement l'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter.

B. – La coordination des procédures de demande d'autorisation d'exploiter et de permis de construire

La nécessité de ne pas ajouter de procédures supplémentaires à celles déjà prévues se justifie d'ailleurs d'autant mieux que le cadre juridique existant est déjà suffisamment élaboré et le sera plus encore avec le renforcement des procédures d'étude d'impact et d'enquête publique à compter du 1^{er} juin 2012.

La règle de la coordination des procédures continue de générer un contentieux non négligeable ainsi que viennent l'illustrer deux arrêts récemment rendus par les Cours administratives d'appel de Lyon et de Bordeaux.

Pour rappel, l'article L. 512-15 du Code de l'environnement impose au pétitionnaire d'adresser sa demande d'autorisation, d'enregistrement ou sa déclaration en même temps que sa demande de permis de construire.

L'article R. 512-4 du même code pré-

cise que le dossier déposé pour l'ouverture de l'installation classée doit être complété dans les 10 jours de sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire. Ce délai de 10 jours n'est pas un délai de rigueur (CE, 18 déc. 1996, n° 156270, *Société Omya*). Seul compte le fait que le dossier de l'installation classée ait bien été complété par l'attestation de dépôt du permis de construire avant la délivrance du titre autorisant l'exploitation de l'installation classée (CAA Douai, 2 mars 2006, n° 04DA00006, *Sarl Frami'œuf*). De façon réciproque, l'article R. 431-20 du Code de l'urbanisme prévoit, pour sa part, que « lorsque les travaux projetés portent sur une installation classée soumise à autorisation, enregistrement ou déclaration en application des articles L. 512-1, L. 512-7 et L. 512-8 du code de l'environnement, la demande de permis de construire doit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande d'autorisation de la demande d'enregistrement ou de la déclaration ».

Le juge administratif considère que la justification du dépôt d'une demande de permis de construire constitue une formalité substantielle. Son absence a, ainsi, pour effet d'entraîner

l'annulation, pour vice de procédure, de l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet.

Traditionnellement, pour sanctionner une telle irrégularité le juge n'hésite pas, en dépit du principe de l'indépendance des législations, à vérifier si l'installation litigieuse nécessitait bien, pour sa réalisation, l'obtention d'un permis de construire (CAA Marseille, 8 nov. 2001, n° 97MA11230, *Société Mines d'or de Salsigne*).

Dans un contentieux portant sur la légalité d'une autorisation d'exploiter une centrale d'enrobage, la Cour administrative d'appel de Lyon a récemment eu l'occasion de faire une nouvelle application de cette solution (CAA Lyon, 6 mars 2012, n° 10LY01945, *SAS Cheval Frères*). Précisément, le pétitionnaire se prévalait du fait que sa station d'enrobage était « mobile ». En conséquence, ce dernier n'avait pas jugé nécessaire de déposer une demande de permis de construire et aucune attestation de dépôt d'un permis de construire n'avait donc pu être jointe au dossier de demande d'autorisation d'exploiter. Saisie du moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 512-4 du Code de l'environnement, la Cour administrative d'appel de Lyon a, tout d'abord, considéré que la station d'enrobage litigieuse entraînait bien dans le champ du permis de construire, puis, constatant l'absence de récépissé de dépôt de permis de construire, en a déduit l'existence d'un vice substantiel entachant d'illégalité l'autorisation d'exploiter.

Cette décision doit conduire les exploitants à exercer une grande vigilance quant à la soumission ou non des installations projetées au régime du permis de construire. En l'espèce, le pétitionnaire avait exclu la soumission au permis de construire en se fondant principalement sur le fait que sa station d'enrobage constituait un ensemble routier mobile déplaçable en permanence. La Cour a, à l'inverse, jugé qu'indépendamment de son caractère déplaçable et de son absence de fondations, la centrale était bien conçue pour fonctionner à poste fixe. Prises dans leur ensemble, les installations représentaient, par ailleurs, un volume conséquent. Par suite, et dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 29 déc. 1997, n° 90033, *Gimbert*), la Cour a estimé que la station d'enrobage était soumise à permis de construire.

La seconde décision commentée vient assouplir la règle de la coordination des procédures en permettant de régulariser par un permis modificatif l'absence de justification dans la demande de permis initial du dépôt d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter.

Sur ce point, il convient, en effet, de rappeler que depuis l'arrêt de principe du Conseil d'État *SCI La Fontaine de Villiers* (CE, 2 févr. 2004, n° 238315), un permis modificatif peut, à certaines conditions, avoir pour objet de régulariser une illégalité de fond ou de procédure du permis initial. Ainsi, selon

la Haute Assemblée : « *considérant que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial* ».

Dans son arrêt *Mme Louise X et autres* rendu le 29 mars 2012, la Cour administrative d'appel de Bordeaux vient de faire application de cette solution au cas particulier d'un permis de construire obtenu avant même le dépôt du dossier de demande d'autorisation d'exploiter (CAA Bordeaux, 29 mars 2012, n° 11BX00722). En l'absence de justification dans le dossier du permis de construire du dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter, ce permis litigieux était entaché d'illégalité. Toutefois, suite à la présentation de son dossier ICPE, le pétitionnaire avait astucieusement pris soin de déposer une demande de permis modificatif comportant la justification de la demande d'autorisation d'exploiter. Pour la Cour administrative d'appel de Bordeaux, l'obtention de ce permis modificatif a eu pour effet de régulariser le vice de forme dont était initialement entachée l'autorisation de construire. Précisément : « *considérant que la demande d'autorisation de la déchetterie au titre des installations classées n'a été déposée par le SMICTOM, selon le récépissé de la préfecture, que le 24 juin 2008, après la délivrance du permis initial le 19 mai 2008 ; qu'ainsi faute d'avoir fait l'objet de la déclaration préalable obligatoire au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, le permis initial a méconnu l'article R. 431-20 du code de l'urbanisme ; que le SMICTOM a toutefois présenté un nouveau dossier de demande comportant l'ensemble des éléments requis par ces dispositions, et s'est vu délivrer, le 15 janvier 2010, un permis modificatif ; que ce permis modificatif a purgé l'irrégularité dont était entaché le permis initial, qui ne peut être utilement invoquée par les requérantes pour en demander l'annulation* ».

Cette solution est à mettre en perspective avec le cas inverse dans lequel l'autorisation d'exploiter a été délivrée sans justifier dans le dossier du dépôt de la demande de permis de construire. Dans ce cas, la seule régularisation possible consiste à obtenir une nouvelle autorisation d'exploiter délivrée au vu d'un dossier comportant l'attestation de dépôt de la

demande de permis de construire. Cette solution s'explique par le fait que la coordination des procédures doit obligatoirement être effective avant la délivrance de l'autorisation d'exploiter. Dans la mesure où il s'agit d'une règle de procédure, elle ne peut, en particulier, être régularisée devant le juge de plein contentieux en produisant une nouvelle demande de permis de construire en cours d'instance (CE, 31 mars 2008, n° 285690, *Société Normande de Nettoyement*).

Enfin, ce dernier cas de figure doit lui-même être distingué de l'hypothèse dans laquelle la coordination des procédures a bien été respectée, mais où le permis de construire est annulé par la suite pour un autre motif. Dans cette hypothèse, seul le permis est à régulariser et non également l'autorisation d'exploiter dont l'illégalité ne peut être soulevée (notamment si l'autorisation d'exploiter fait l'objet d'un recours en parallèle) au titre d'un défaut de coordination des procédures. Ce qui compte, en effet, est que la coordination des procédures ait bien été effectuée au moment de la délivrance de l'autorisation d'exploiter. Ce qui se passe ensuite est indifférent et ne peut rétroactivement entacher d'illégalité l'autorisation d'exploiter. Par ailleurs, pour la régularisation du permis de construire annulé, l'administration se retrouve automatiquement saisie de la demande initiale qui comportait elle-même une justification de la demande d'autorisation d'exploiter. Si un nouveau dossier de permis doit être déposé, la précaution consistera, cependant, à justifier à nouveau du fait que le projet a donné lieu à une demande d'autorisation d'exploiter.

C. – L'illégalité de l'autorisation d'exploiter délivrée suite à une procédure de modification du PLU en lieu et place d'une procédure de révision

Dans le cadre de son appréciation de la compatibilité de l'autorisation d'exploiter avec les documents d'urbanisme, le juge des installations classées peut être conduit à examiner, par la voie de l'exception d'illégalité, l'irrégularité du PLU (CE, 7 févr. 1986, n° 36746, *Colombet*).

Cet examen peut porter sur le respect des règles de fond, mais également sur la procédure menée pour adapter le document d'urbanisme (sous réserve des limites posées par l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme). Plus particulièrement, lorsque des adaptations du PLU ont été opérées par voie de modification alors qu'elles auraient dû être menées par voie de révision, le juge constate la nullité de la modification et prononce, par voie de conséquence, l'annulation du titre d'exploitation demeuré incompatible avec la norme d'urbanisme initiale (CAA Marseille, 1^{er} avr. 2004, n° 99MA00927, *Syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères de la région d'Apt.* ; sur l'absence d'application de l'article L. 600-1 du Code

de l'urbanisme pour l'erreur tirée de l'utilisation de la procédure de modification en lieu et place de la procédure de révision : CAA Bordeaux, 4 juill. 2002, n° 98BX01385, *Association pour la défense de l'environnement du pays arézien et du Limousin*).

Le choix entre révision et modification du PLU doit, ainsi, être particulièrement bien éclairé car une erreur d'appréciation tenant au champ d'application de ces procédures peut conduire à l'annulation pure et simple de l'autorisation d'exploiter (en plus de celle du permis de construire). Selon l'actuel article L. 123-13 du Code de l'urbanisme, la procédure de modification ne peut être envisagée que si l'adaptation du PLU « ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables », « ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels » et « ne comporte pas de graves risques de nuisance ».

Parmi les trois séries de conditions ci-dessus, celle tenant à l'existence de « graves risque de nuisance » est sans doute la plus délicate à manier car elle suppose que le juge se livre à une appréciation *in concreto* de la nature et des effets du projet envisagé (Hercé S., *Le PLU*, éd. Guides Juridiques, Le Moniteur, oct. 2011, p. 238). Ne font, ainsi, l'objet d'une censure que les modifications qui induisent effectivement des risques importants et sérieux de nouvelles nuisances pour les populations environnantes. Le juge se fonde sur un faisceau d'indices, tels que la présence à proximité de tiers (CAA Marseille, 1^{er} avr. 2004, *Syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères de la région d'Apt*, préc.) ou l'impact potentiel de l'activité sur l'environnement et sur la santé (CE, 30 avr. 1997, n° 159224, *Commune de Quevillon*). Dans son appréciation, le juge administratif prend, par ailleurs, en compte les prescriptions particulières dont la réalisation des constructions est entourée (CAA Paris, 31 déc. 2010, n° 09PA06491, *Fertois*).

Pour le cas particulier des installations classées, la jurisprudence est, en général, assez restrictive. Ont, ainsi, été censurées des procédures de modification du document d'urbanisme utilisées pour permettre l'implantation d'un incinérateur de déchets ménagers (CE, 7 janv. 1991, n° 81756, *Commune de la Rochefoucauld*) ou l'ouverture d'une nouvelle carrière (CE, 5 juill. 1995, n° 161505, *Commune de Vihiers*).

Toutefois, l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme n'impose pas qu'une procédure de révision soit obligatoirement engagée à chaque fois qu'un projet d'adaptation concerne une installation classée. Ce n'est que si l'installation, par ses effets ou par son voisinage, conduit à de « graves risques de nuisance » que la procédure de révision doit alors être

retenue. En l'absence de tels risques, il n'y a ainsi aucunement lieu de déduire du seul fait que le projet concernerait une installation classée la nécessité d'emprunter la procédure de révision. Dans son contrôle *in concreto*, le juge administratif peut ainsi être amené à confirmer la légalité de procédures de modifications prises en vue de l'implantation d'une installation classée (CE, 14 nov. 2007, n° 290147, *Mme Michelle A.*).

C'est dans ce contexte qu'est récemment intervenu un jugement du Tribunal administratif de Strasbourg concernant un important projet de centrale de production d'électricité à cycle combiné gaz (TA Strasbourg, 15 févr. 2012, n° 1103183, *Commune de Sarralbe*).

Dans cette affaire, le PLU de la commune d'Hambach en Moselle avait précisément été modifié en vue de permettre l'implantation de la nouvelle installation. Saisi du moyen tiré de la méconnaissance du champ de la procédure de révision, le Tribunal administratif de Strasbourg a jugé « *qu'en égard aux caractéristiques des activités pouvant désormais être exercées sur ledit terrain, lequel n'est distant que de quelques centaines de mètres d'une zone d'habitation, et aux inconvénients susceptibles d'en résulter pour la population, cette modification doit être regardée comme comportant de graves risques de nuisance* ».

Même si elle illustre la vigilance habituelle du juge à l'égard des procédures de modification appliquées au cas particulier des installations classées, cette décision apparaît, cependant, en rupture avec la jurisprudence précitée.

En effet, dans le considérant ci-dessus, le Tribunal s'est contenté de déduire de la présence d'une zone d'habitation à « *quelques centaines de mètres* » de l'installation l'existence d'inconvénients potentiels pour la population susceptibles de générer de « *graves risques de nuisance* ».

Ce faisant, le Tribunal n'a, en réalité et contrairement à l'état du droit ci-dessus, pas procédé à une appréciation concrète des nuisances effectives, lesquelles ne peuvent être établies qu'au travers d'un examen précis de la nature de l'installation et de ses impacts. En pratique, il était ainsi nécessaire que le juge administratif prenne en compte les études techniques du pétitionnaire (étude de dangers, étude d'impact dont le volet sanitaire, etc.) et les mesures imposées par le préfet dans son arrêté pour limiter les effets de l'installation. Cette approche aurait alors pu déboucher sur une validation de la procédure de modification, compte tenu des éléments qui ressortent de la lecture du jugement, à savoir, d'une part, l'absence de dangerosité particulière

de l'installation en cause et, d'autre part, l'absence de tiers dans son environnement immédiat.

II. – JURISPRUDENCE CONCERNANT LES RÈGLES DE FOND

Concernant les règles de fond, l'arrêt *UNICEM Rhône-Alpes* précité ouvre une brèche qui pourrait à l'avenir être lourde de conséquences (A). Parmi les décisions récentes qui sont également à signaler figurent celles portant sur l'interdiction des carrières dans les zones A des PLU (B) et sur l'opposabilité des PLU aux demandes d'autorisation d'exploiter des ISDI (C).

A. – L'opposabilité aux carrières des règles de fond des chartes des PNR : les conséquences de l'arrêt *UNICEM Rhône-Alpes* du 8 février 2012

L'arrêt *UNICEM Rhône-Alpes* précité est à double visage. D'un côté, il est utilement venu rappeler que les documents de planification ne peuvent ajouter des obligations de procédure non prévues par les textes (*cf.* point I.-, A *supra*). De l'autre côté, il offre aux chartes des PNR la possibilité de fixer des règles de fond en concurrence avec la législation sur les installations classées (1).

Sur ce second aspect, l'arrêt *UNICEM Rhône-Alpes* a, tout d'abord, confirmé que les dispositions des chartes étaient opposables au préfet à l'occasion de la délivrance des autorisations d'exploiter. Cette solution n'est pas, par elle-même, une surprise. Il ne s'agit, en effet, que de la confirmation, au cas particulier des installations classées, d'une jurisprudence initiée en 2006 rappelant l'obligation pour l'État (inscrite à, C. env., art. L. 333-1) d'adopter des décisions « en cohérence » avec les orientations des chartes des PNR (CE, 10 juill. 2006, n° 289274, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix* ; CE, 15 nov. 2006, n° 291056, *Syndicat mixte du parc naturel régional de la montagne de Reims* ; sur ce sujet *cf.* Hercé S., *Les carrières et les principaux instruments de protection*, BDEI, Suppl. au n° 18/2008, n° 755, p. 33). Récemment, un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai avait déjà fait une première application de cette solution pour les installations classées (CAA Douai, 3 févr. 2011, n° 09DA01202, *Association de défense de l'environnement des habitants de Limont Fontaine*).

Au-delà de cette première clarification, la décision rendue par la Haute Assemblée s'illustre surtout par les mesures que la charte d'un PNR peut imposer sur le fond. À ce sujet, le Conseil d'État a, tout d'abord, considéré que : « *si les orienta-*

(1) Les conclusions de Roger-Lacan C. sous cette affaire ont été publiées au BDEI n° 38/2012, n° 1386, p. 33.

tions de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes, sous réserve que ces mesures ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent ». La légalité de ces règles de fond est, cependant, « subordonnée à leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux ». Pour le cas particulier des carrières, le Conseil d'État a, ensuite, précisé que « l'activité d'extraction de matériaux étant susceptible de provoquer des nuisances environnementales et paysagères, une charte de parc naturel régional peut légalement comporter des mesures précises la concernant, sous réserve de ne pas méconnaître les prescriptions des autres règles applicables en matière de carrières ».

Ainsi, le Conseil d'État a-t-il jugé que les chartes des PNR pouvaient comporter des dispositions précises opposables aux installations classées et aux carrières dès lors que ces mesures restaient compatibles avec l'objet des PNR et qu'elles n'avaient pas pour effet de méconnaître la législation sur les installations classées et les carrières.

Dans l'affaire soumise au Conseil d'État, la charte du PNR du massif des Bauges a, plus particulièrement, imposé plusieurs règles de fond.

Tout d'abord, les auteurs de la charte ont arrêté un principe de compensation permettant d'envisager, à l'occasion de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter, de conclure un accord financier entre l'exploitant et le syndicat mixte du parc. Très concrètement, l'objectif poursuivi par les auteurs de la charte a consisté à pouvoir obtenir des ressources financières à travers un prélèvement sur le chiffre d'affaires de la carrière. Le Conseil d'État n'a pas annulé cette disposition, considérant que celle-ci ne constituait pas une obligation et qu'elle n'aurait d'ailleurs pas pu avoir légalement un tel effet. La réglementation des installations classées ne subordonne, en effet, la délivrance des autorisations d'exploiter à aucun mécanisme contractuel de compensation financière. En tout état de cause, il est de principe en matière d'installations classées que l'administration ne peut pas contraindre par arrêté l'exploitant à conclure une convention avec les tiers (CE, 25 septembre 1992, *Union des industries chimiques et autres*, req. n° 88141).

Ainsi, le Conseil d'État a-t-il jugé que les chartes des PNR pouvaient comporter des dispositions précises opposables aux installations classées et aux carrières dès lors que ces mesures restaient compatibles avec l'objet des PNR et qu'elles n'avaient pas pour effet de méconnaître la législation sur les installations classées et les carrières.

Ensuite, la charte du PNR du massif des Bauges a fixé la durée maximale d'autorisation de carrière à quinze ans et la quantité maximale d'extraction autorisée à 100 000 tonnes par an. Dans son arrêt, le Conseil d'État a confirmé la légalité de ces dispositions en considérant, d'une part, qu'elles « ne méconnaissent pas la législation relative aux carrières » et, d'autre part, qu'elles « visent à limiter l'impact de l'activité d'exploitation de carrières (...) conformément à l'objet assigné aux parcs naturels régionaux [qui] concourent à la politique de protection de l'environnement (...) ».

Cette dernière validation des dispositions de la charte du PNR tenant à la durée de l'autorisation d'exploiter et à la capacité de l'installation pourrait, à y regarder de plus près, s'avérer lourde de conséquences au plan pratique.

En premier lieu, on peut s'interroger sur le point de savoir si le Conseil d'État n'a pas, sur le fond, fait une application erronée

du considérant qu'il a lui-même énoncé dans son arrêt. En effet, la fixation de la durée de l'autorisation d'exploiter et des capacités de l'installation ressort de la seule analyse technique du dossier de demande opérée par l'administration (DREAL) lors de l'instruction du dossier. C'est, en particulier, à l'examen de l'étude d'impact, de la caractérisation géologique du gisement et des moyens que l'exploitant entend prendre pour conduire son activité que la durée de l'autorisation et le niveau d'extraction

peuvent être déterminés. Partant, et comme le Conseil d'État l'a lui-même exposé dans son considérant de principe, il n'appartenait pas aux auteurs de la charte d'empiéter sur l'appréciation du dossier et les mesures pouvant être imposées au titre de la seule police des installations classées et des carrières.

En second lieu, la décision rendue par le Conseil d'État ouvre une brèche que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation ne pourra pas à lui seul venir colmater. Sur ce point, on peut, en particulier, craindre que l'arrêt *UNICEM Rhône-Alpes* ne vienne lever un verrou que le Conseil d'État avait pourtant bien pris soin de poser dans son arrêt *Société Cosson* du 29 avril 1998 en constatant l'illégalité d'un document d'urbanisme qui avait imposé une limitation de durée pour les carrières (CE, 29 avr. 1998, n° 168895, *Société Cosson c/ Ministre de l'environnement*, ; cf. Boivin J.-P. et Lavaire C, *Carrières et granulats*, éd. Le Moniteur, oct. 2008, p. 129). Cet arrêt avait, en particulier, eu le mérite de rappeler aux auteurs des documents d'urbanisme que lesdits documents ne pouvaient avoir ni pour objet ni pour effet de limiter la compétence du préfet au titre de la police des installations classées. La décision *UNICEM Rhône-Alpes* s'inscrit, plus

généralement, dans un contexte de création et de renouvellement d'un certain nombre d'outils de planification suite au Grenelle de l'environnement. Tout l'enjeu des années à venir consistera, à cet égard, à trouver une bonne articulation entre ces différents outils et à les mettre en rapport avec les régimes de police administrative.

Dans ce contexte, la politique jurisprudentielle du Conseil d'État aurait pu utilement consister à circonscrire au mieux le champ d'application des différents outils de planification pour éviter les phénomènes de doublons, de contradictions, voire d'« OPA » sur le pouvoir de police du préfet. À titre d'exemple, compte tenu des nouvelles dispositions des SCOT et des PLU permettant de retenir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, pourquoi ne serait-il pas désormais permis aux auteurs de ces documents d'urbanisme d'imposer une limitation de surface des carrières ? On le voit bien, le risque est, en définitive, celui d'une confusion des compétences à travers chacun des outils de planification.

La solution devrait, en particulier, davantage consister à faire valoir un principe de spécialité et/ou de subsidiarité qui permettrait de privilégier un seul document de planification comme point fixe de la réglementation applicable. Par exemple, pour le cas des carrières, seul le schéma départemental des carrières devrait aborder les problématiques d'implantation, de durée et de capacité, et ce à condition toutefois d'être mieux articulé juridiquement avec les autres documents de planification (cf. Hercé S., *La prise en compte des carrières par les documents d'urbanisme : état des lieux et propositions pour préserver l'accès à la ressource*, BDEI déc. 2011, Suppl. au n° 36/2011, n° 1313, p. 12). C'est à cette seule condition que l'on pourra éviter la cacophonie entre les différents outils de planification et la surenchère permanente dans les mesures de protection et d'encadrement des activités industrielles.

B. – La question de l'implantation des carrières dans les zones A des PLU

Dans un arrêt rendu le 18 octobre 2011, la Cour administrative d'appel de Lyon a répondu négativement à la question de savoir si l'implantation des carrières pouvait être autorisée dans les zones agricoles, dites zones A, des PLU (CAA Lyon, 18 oct. 2011, n° 09LY01538, *Société Descombes Père et Fils*). La Cour a, en particulier, considéré que « *l'exploitation d'une carrière est, par nature, incompatible avec la vocation des zones A* ». Cette solution se fonde sur une application stricte et littérale des dispositions de l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme qui prévoient que « *peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ». Ainsi, le classement en zone A est-il conçu comme une protection des terres agricoles contre une urbanisation

qui empêcherait ou condamnerait la poursuite des activités agricoles. Dans cette perspective, les secteurs concernés sont largement définis (la nature des activités agricoles n'est pas précisée) et peuvent également être classés en zone A les terrains à protéger en raison de leur « potentiel » agronomique, biologique ou économique.

Au sein de ces zones A, sur le classement desquelles le juge administratif exerce un contrôle restreint (CAA Douai, 9 déc. 2010, n° 09DA01131, *Société Vandamme Recyclage*), l'article R. 123-7 précité prévoit, plus particulièrement, que seules sont autorisées « *les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* », « *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* » et « *le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement* ». Il est à noter que cette dernière formulation est issue de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (loi « LMA ») et du décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme. Le précédent texte, sur le fondement duquel l'arrêt *Société Descombes Père et Fils* a été rendu, qui était un peu plus ouvert et qui demeure applicable aux PLU adoptés sous son empire (non encore soumis au régime juridique de la loi Grenelle II), visait quant à lui « *les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* ».

Les carrières ne sont pas expressément mentionnées dans ces dispositions. Par ailleurs, si les carrières sont souvent considérées comme étant d'intérêt général, celles-ci ne peuvent semble-t-il recevoir la qualification d'« *installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* » au sens du nouvel article R. 123-7 du Code de l'urbanisme. Si elles sont bien des installations, leur fonctionnement n'est, en effet, pas nécessaire à des équipements collectifs.

En revanche, au regard de la rédaction de l'article R. 123-7 au moment des faits, la Cour administrative d'appel aurait pu s'interroger sur le point de savoir si les carrières ne pouvaient pas être considérées comme des « *installations d'intérêt collectif* ». Certes, une réponse ministérielle n° 77107 du 17 janvier 2006 (JOAN, p. 596) a rappelé que sont principalement visées par le texte les éoliennes, antennes de télécommunications, châteaux d'eau et autres infrastructures. Toutefois, pour des installations de déchets, y compris purement privées, le juge administratif a déjà retenu la qualification d'équipement collectif (CAA Marseille, 8 février 2007, n° 04MA02023, *M. Bergnes et autres*). De la même manière, il ne serait pas excessif de considérer que les carrières qui participent notamment à la rénovation des routes et alimentent les chantiers de construction de bâtiments publics satisfont un intérêt collectif.

Enfin, l'analyse de la décision rendue par la Cour administrative d'appel de Lyon appelle plusieurs observations complémentaires.

Tout d'abord, il convient de relever que la solution retenue ne vaut que pour les PLU et non pour les POS qui sont encore très nombreux, notamment dans les communes rurales où se trouvent précisément les carrières. Pour ces derniers, les zones NC étaient définies à l'ancien article R. 123-18-I-2 du Code de l'urbanisme comme « *les zones de richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol* ». Partant, les activités minières et les carrières ont pu régulièrement être classées en zone NC. Ensuite, la décision *Société Descombes Père et Fils* revêt une grande incidence pratique car un certain nombre de PLU ont déjà emprunté la voie des zones A pour l'implantation de carrières. Pour les projets de carrières en cours, le zonage des PLU devrait donc être rectifié pour sécuriser l'opération. Sur ce point, la solution pratique pourrait consister à inscrire dans le PLU, au droit des emprises des futures carrières, des secteurs à protéger en raison de la richesse du sol et du sous-sol. L'adoption de ces secteurs est prévue par l'article R. 123-11 c) du Code de l'urbanisme qui dispose que « *les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : (...) les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées* ». À travers la création de tels secteurs, les auteurs des PLU peuvent, ainsi, autoriser dans les zones A et N des installations et des constructions qui y seraient normalement interdites.

Dans les autres cas où des contentieux seraient engagés contre l'autorisation d'exploiter, il convient, enfin, de rappeler que la constatation de l'irrégularité de la zone A par la voie de l'exception d'illégalité ne suffit pas. Encore convient-il, en effet, que les opposants démontrent que le document d'urbanisme antérieur interdit lui-même la carrière.

C. – L'opposabilité des PLU aux arrêtés d'autorisation d'exploiter les ISDI

Les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) ne relèvent pas de la police des installations classées mais du régime juridique spécifique de l'article L. 541-30-1 du Code de l'environnement. Par suite, le juge administratif a été amené à s'interroger sur le point de savoir si la règle de la compatibilité de l'autorisation d'exploiter avec les dispositions des PLU et des POS devait également s'appliquer aux ISDI. D'un côté, l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme prévoit expressément que le document d'urbanisme est opposable à « *l'ouverture des installations classées* », ce qui pouvait être

interprété comme excluant *a contrario* l'obligation de compatibilité pour les ISDI. Mais, de l'autre côté, cette solution n'aurait pas eu de sens dans la mesure où les autorisations d'exploiter les ISDI sont, en fait, assez proches des ICPE, et ce tant dans leur objet que dans leurs effets.

À travers deux décisions du 24 novembre 2011 et du 13 mars 2012 reposant sur une motivation proche, les Cours administratives d'appel de Douai et de Marseille ont tranché dans le sens de l'opposabilité des documents d'urbanisme locaux aux arrêtés d'autorisation des ISDI (CAA Douai, 24 nov. 2011, n° 10DA01093, *Société Eco-Bois* ; CAA Marseille, 13 mars 2012, n° 09MA04040, *Société de Valorisation de Matériaux inertes*). Les deux Cours ont, plus particulièrement, relevé qu'au-delà des installations classées proprement dites, l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme rendait opposables les PLU et les POS « *à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan* ». En l'espèce, les ISDI se traduisant par des exhaussements, les Cours administratives d'appel de Douai et de Marseille ont donc considéré que les dispositions du document d'urbanisme local devaient être respectées.

Enfin, la question pouvait aussi se poser de savoir si cette solution n'était pas elle-même contraire au principe d'indépendance des législations. Sur ce point, l'article R. 541-70 du Code de l'environnement précise, en effet, les cas limitatifs dans lesquels une autorisation d'exploiter une ISDI peut être refusée. Il s'agit, plus particulièrement, des hypothèses où l'exploitant ne dispose pas des capacités techniques et financières et des cas dans lesquels l'installation projetée est de nature à porter atteinte « *à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique* », « *au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants* », « *aux sites, aux paysages, à la conservation des perspectives monumentales* » et à « *l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore* ». Aucune de ces hypothèses dans lesquelles l'autorisation peut être refusée ne vise l'incompatibilité avec le document d'urbanisme communal.

Toutefois, ces dispositions de l'article R. 541-70 du Code de l'environnement ne sont pas exclusives des autres règles d'interdiction qui peuvent s'appliquer à travers des polices parallèles. Or, c'est précisément le cas des dispositions de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme qui imposent « *à toute personne publique* » – donc également au préfet lorsqu'il délivre l'autorisation d'ISDI – de respecter les dispositions des documents d'urbanisme locaux applicables aux affouillements et aux exhaussements. ♦



Par Jean-Nicolas
Clément

Avocat
UGGC



et Thomas
Garancher

Avocat
UGGC

Rubrique de jurisprudence de droit de l'énergie (Au 15 avril 2012)

INTRODUCTION

À l'instar du droit de l'environnement, le droit de l'énergie est un droit multiforme qui emprunte à de nombreux domaines du droit. Cette similitude provient vraisemblablement de la matière objet de ce droit, laquelle présente un caractère à la fois dynamique et technique (1), que la norme juridique peine parfois à appréhender.

Ainsi, le droit de l'énergie comprend à sa racine le droit des ouvrages de production, de stockage, de transport ou de distribution d'énergie, dont la construction, l'exploitation et la remise en état sont très fortement marquées par les polices de droit public. La libéralisation des marchés de l'énergie, notamment du secteur de l'électricité et du gaz, a également conduit à l'émergence en France, depuis le début des années 2000, d'un droit de la régulation du secteur de l'énergie. Celui-ci est aujourd'hui consacré en particulier par le Code de l'énergie, dont la partie législative a été codifiée par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011.

Enfin, le secteur de l'énergie constitue un secteur économique de premier plan, dans lequel interviennent certains des plus grands groupes français, et qui représente 25 % des investissements de l'industrie en France (2). Ce dynamisme économique nourrit fatalement les prétoires de litiges de nature administrative, civile et commerciale.

La présente rubrique ne peut bien entendu avoir pour ambition de recenser systématiquement toutes les décisions intéressant le droit de l'énergie dans ses différentes composantes, mais entend davantage se concentrer sur celles qui consacrent l'émergence de ce nouveau droit dans ses relations avec le droit de l'environnement industriel.

Pour cette première rubrique d'actualité de jurisprudence du droit de l'énergie, seront examinées les décisions intervenues au cours de ces derniers mois qui touchent à la nature des ouvrages de production d'électricité (I), à l'accès aux réseaux (II), aux contrats d'achat d'électricité (III) et aux tarifs du gaz (IV).

I. – NATURE DES OUVRAGES DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ

A. – Diversité des régimes juridiques applicables

Ainsi qu'il a été indiqué en introduction, l'encadrement juridique de la construction et de l'exploitation des ouvrages de production d'énergie est fortement marqué par les règles de police administrative, qui figurent dans plusieurs codes (Code de l'énergie, Code de l'environnement, Code minier et Code de l'urbanisme notamment).

Pour certains ouvrages, telles les centrales solaires au sol, les principales règles d'implantation résultent de la seule autorisation de construire requise au titre du droit de l'urbanisme, à laquelle il convient d'ajouter, le cas échéant, les autorisations susceptibles d'être exigées au titre de la loi sur l'eau ou du Code forestier s'agissant des projets nécessitant un défrichement. De nombreuses installations énergétiques relèvent par ailleurs de la police des installations classées pour la protection de l'environnement. Il s'agit par exemple des centrales thermiques, mais aussi des installations de cogénération et de biomasse. On peut également ajouter, depuis l'intervention du décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées, les éoliennes d'une hauteur supérieure ou égale à 50 mètres ou d'une hauteur supérieure ou égale à 12 mètres et d'une puissance totale installée supérieure à 20 MW (3).

Les ouvrages nucléaires (installations nucléaires de base) sont quant à eux régis par les dispositions spécifiques de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, désormais codifiées, avec les dispositions relatives à la responsabilité civile nucléaire, aux articles L. 591-1 et suivants du Code de l'environnement (Ord. n° 2012-6, 5 janv. 2012, modifiant les livres I^{er} et V du code de l'environnement).

Les ouvrages hydroélectriques sont pour leur part régis par la loi du 16 octobre 1919 *relative à l'utilisation de l'énergie*

(1) Le Petit Robert définit ainsi l'énergie comme la « propriété d'un système physique capable de produire un travail ». (2) Source : Commissariat général au développement durable – Chiffres clés de l'énergie – édition 2011. Il est précisé que la branche énergie au sens de l'Insee inclue les activités de captage, traitement et distribution d'eau. (3) Voir sur cette question Rotoüillé J.-C., Éoliennes terrestres : les enjeux de l'application de la police des ICPE, BDEI n° 36/2012, n° 1311.

hydraulique, désormais codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du Code de l'énergie.

En ce qui concerne plus généralement les ouvrages de production d'électricité, les dispositions du Code de l'énergie renvoient à une autorisation d'exploiter délivrée par le ministre chargé de l'énergie le soin de s'assurer de la compatibilité de l'installation avec les principes et les missions de service public, notamment avec les objectifs de programmation pluriannuelle des investissements et la protection de l'environnement (C. énergie, art. L. 311-5 et s.). Enfin, si l'on quitte le terrain de la production d'électricité, on peut également relever que la recherche, l'exploration et l'exploitation de gîtes contenant du gaz naturel et du pétrole sont, quant à elles, régies par les dispositions du livre Ier du code minier, ainsi que le rappellent les articles L. 411-1 et L. 621-1 du Code de l'énergie.

L'actualité jurisprudentielle des ouvrages de production, de distribution et de transport d'énergie et les conditions d'implantation et d'exploitation de ces ouvrages seront développées dans le cadre d'une prochaine rubrique.

B. – Ouvrages électriques et ouvrages publics

Il convient ici de signaler un avis rendu le 29 avril 2010 par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, qui apporte une contribution déterminante sur la nature juridique des ouvrages de production d'électricité au regard de la qualification d'ouvrage public.

1) Confirmation de la jurisprudence relative aux ouvrages de distribution d'électricité

Cet avis avait été précédé d'une décision rendue par le Tribunal des Conflits concernant un transformateur électrique situé dans le sous-sol d'un immeuble d'habitation auquel deux personnes attribuaient des ennuis de santé.

Dans sa décision du 12 avril 2010, le Tribunal des Conflits considère notamment que « *les postes de transformation qui appartenaient à l'établissement public EDF avant la loi du 9 août 2004 transformant cet établissement en société avaient le caractère d'ouvrage public ; qu'étant directement affectés au service public de distribution électrique dont la société ERDF a désormais la charge, ils conservent leur caractère d'ouvrage public* » (T. confl., 12 avr. 2010, n° C3718, Électricité réseau distribution de France (ERDF) c/ Michel).

Ce faisant, le Tribunal des Conflits confirme que le critère de l'appartenance de l'ouvrage à une personne publique ne constitue pas un critère absolu de la qualification d'ouvrage public. Peuvent ainsi être qualifiés d'ouvrage public des biens immobiliers détenus par des personnes privées.

La décision ainsi rendue par le Tribunal des Conflits à propos d'un poste de transformation d'électricité se trouvait toutefois facilitée, en droit, par le fait que la distribution d'électricité est consacrée par la loi comme une mission du service public de l'électricité à part entière (L. n° 2000-108, 10 févr. 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, art. 1 et 2, désormais codifiés, C. énergie, art. L. 121-1 et L. 121-2).

Or, tel n'est pas le cas de la production d'électricité, qui ne constitue pas, par elle-même, une activité de service public, à l'exception notable de l'exploitation de l'énergie hydraulique (Pour laquelle le Conseil d'État a reconnu que les dispositions de la loi du 16 octobre 1919 lui confèrent le caractère d'un service public : CE Ass., avis, 28 sept. 1995, n° 357262 et n° 357263, Rapp. public 1995 p. 229).

2) Innovation jurisprudentielle en matière d'ouvrages de production d'électricité

Si la production d'électricité n'a jamais été érigée en tant que véritable service public, les ouvrages de production d'électricité exploités par EDF étaient traditionnellement considérés comme des ouvrages publics (Pour une centrale thermique classique, voir par exemple CE, Sect., 16 nov. 1962, EDF c/ Faivre, Rec. CE p. 614 ; pour une centrale nucléaire, cf. CE, 2 oct. 1987, n° 68-894, EDF c/ Spire, CJEG 1987, p. 898, note Delpirou). Toutefois, sous l'effet conjugué de l'ouverture du marché de l'électricité et du changement de statut d'EDF, devenue société anonyme en novembre 2004, la question de la qualification des ouvrages de production d'électricité a suscité le débat au cours de ces dernières années (4) et conduit le Tribunal administratif de Marseille à demander au Conseil d'État si « *les établissements de production électrique détenus par [EDF] conservent leur caractère d'ouvrage public* ».

Dans son avis d'Assemblée du 29 avril 2010, le Conseil d'État, tout en posant une définition générale de la notion d'ouvrage public, vient préciser les contours de cette notion dans le cadre des ouvrages de production d'électricité (CE, Ass., avis, 29 avr. 2010, n° 323179, M. et Mme Béliгаud, RFDA 2010.557, Concl. Guyomar M.).

Le Conseil d'État indique, dans un considérant de principe, que : « *La qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public, notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public, y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public.* » Après avoir rappelé que la loi du 16 octobre 1919 précitée a conféré le caractère d'ouvrage public à l'ensemble des

(4) Voir notamment Sablière P., Les ouvrages de production, de transport et de distribution d'électricité sont-ils encore des ouvrages publics et faut-il qu'ils le soient ? AJDA 2005, p. 2324.

ouvrages de production d'énergie hydroélectrique concédés, le Conseil d'État relève que :

« Le statut des autres ouvrages de production d'électricité n'a été déterminé ni par la loi du 10 février 2000 qui a défini le service public de l'électricité ni par celle du 9 août 2004 qui a transformé Électricité de France en société de droit privé. Il faut donc rechercher, dans le cas où des personnes privées sont propriétaires d'ouvrages de production d'électricité, si elles sont chargées de l'exécution d'un service public et si les ouvrages en cause sont directement affectés à ce service public. »

Or, il résulte de l'articulation de ces dispositions législatives que *« la sécurité de l'approvisionnement sur l'ensemble du territoire national constitue le principal objet du service public de l'électricité »*.

Le Conseil d'État est donc conduit à rechercher les conditions techniques et juridiques dans lesquelles certains ouvrages de production d'électricité peuvent se voir imposer des contraintes particulières afin d'assurer l'équilibre, la sécurité et la fiabilité de l'ensemble du système électrique. En effet, *« les ouvrages auxquels sont imposées ces contraintes en raison de la contribution déterminante qu'ils apportent à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité doivent être regardés comme directement affectés au service public et ils ont par suite le caractère d'ouvrage public. Leurs propriétaires, même privés, sont ainsi, dans cette mesure, chargés d'exécuter ce service public. »*

Le Conseil d'État est donc d'avis que :

- dans les zones interconnectées du territoire métropolitain, présentent le caractère d'ouvrage public les ouvrages d'une puissance supérieure à 40 MW ;
- dans les zones non interconnectées (Corse et Outre-mer), l'ensemble des ouvrages de production a le caractère d'ouvrage public dans la mesure où, dans ces régions, toute la production d'électricité destinée à alimenter les réseaux publics est nécessaire pour garantir la sécurité d'approvisionnement.

Dans ses conclusions rendues sur cet avis, le rapporteur public, Mattias Guyomar, rappelle que ce sont 370 groupes de production d'une puissance supérieure à 40 MW qui revêtent dès lors le caractère d'ouvrages publics, sur près de 50 000 installations de production exploitées en France (le plus grand nombre étant constitué de petits ouvrages photovoltaïques). Par ailleurs, le Conseil d'État précise que le seuil de 40 MW, qui matérialise l'existence d'une contribution directe de l'installation de production à l'équilibre du système électrique, ainsi que le principe selon lequel tous les ouvrages situés en zones non interconnectées et raccordés aux réseaux publics d'électricité doivent être regardés comme directement affectés

au service public, pourraient être amenés à évoluer en fonction des progrès et des contraintes techniques des réseaux. L'avis du Conseil d'État apporte donc une contribution remarquable à la notion d'ouvrage public. En l'espèce, l'absence de consécration législative de la production d'électricité en tant que service public conduit la Haute Assemblée à restreindre, au terme d'une approche technique, la qualification d'ouvrage public à ceux des ouvrages de production qui, par leur importance pour la sécurité des réseaux, participent directement du service public de l'électricité.

II. – ACCÈS AUX RÉSEAUX

A. – Décisions du CoRDIS

La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a créé, au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), un comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) dont la composition est désormais fixée à l'article L. 132-3 du Code de l'énergie.

1) Compétence du CoRDIS

Aux termes de l'article L. 134-19 du code de l'énergie, le CoRDIS peut être saisi en cas de différend :

- entre les gestionnaires et les utilisateurs des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité ;
- entre les opérateurs et les utilisateurs des ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel ;
- entre les exploitants et les utilisateurs des installations de stockage de gaz naturel ou de gaz naturel liquéfié ;
- entre les exploitants et les utilisateurs des installations de transport et de stockage géologique de dioxyde de carbone.

Ces différends portent sur l'accès auxdits réseaux, ouvrages et installations, notamment en cas de refus d'accès ou de désaccord sur la conclusion, l'interprétation ou l'exécution des contrats d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. À cet égard, plusieurs décisions ont été rendues ces derniers mois par le CoRDIS ⁽⁵⁾ sur sa compétence d'attribution.

En particulier, le CoRDIS rappelle qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les conséquences d'un éventuel problème de raccordement sur les contrats d'obligation d'achat d'électricité. Saisi en septembre 2010 d'une demande visant à ce qu'il soit enjoint à la société EDF, en sa qualité d'acheteur d'électricité, de conclure un contrat d'achat d'électricité photovoltaïque aux conditions tarifaires de l'arrêté du 10 juillet 2006, le CoRDIS rappelle qu'il *« est compétent pour connaître des seuls litiges relatifs à l'accès ou à l'utilisation des réseaux publics opposant les gestionnaires de ces réseaux à leurs utilisateurs »*. ➤

(5) Ces décisions, qui sont publiées au Journal officiel de la République française, sont également disponibles sur le site Internet de la CRE : www.cre.fr

Par conséquent, dès lors que le litige en cause « *n'oppose pas un gestionnaire de réseau et un utilisateur de réseaux publics d'électricité et n'est pas lié à l'accès ou à l'utilisation de ces réseaux* », le CoRDIS n'est pas compétent pour en connaître (Déc., 26 nov. 2010, JO 10 mars 2011).

Dans une décision rendue le 5 janvier 2012, le CoRDIS estime, en outre, qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la responsabilité civile éventuelle de la société Électricité Réseau Distribution France (ERDF) lorsque celle-ci méconnaît sa procédure de traitement des demandes de raccordement, en l'espèce en ne respectant pas le délai prévisionnel d'établissement de la convention de raccordement prévu dans la proposition technique et financière (Déc., 5 janv. 2012, JO 8 mars).

2) Procédure de raccordement aux réseaux

Plusieurs décisions récentes concernent la question des procédures de raccordement qui, notamment parce qu'elle n'est pas sans lien avec le dispositif tarifaire de soutien aux énergies renouvelables, entraîne de nombreuses saisines du CoRDIS. Le CoRDIS s'est notamment prononcé sur le respect par le distributeur d'électricité de ses obligations contractuelles concernant le raccordement de l'installation au réseau.

Saisi par un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) sur la procédure de traitement de la demande de raccordement d'un projet de centrale photovoltaïque intégrée au bâti d'une puissance de 216 kW, le CoRDIS a par exemple pu relever que la société ERDF a méconnu sa documentation technique de référence, dès lors que la proposition technique et financière n'a pas été notifiée, dans le délai de trois mois, par ERDF au GAEC (Déc., 26 sept. 2011, JO du 29 oct.).

Au visa des mêmes dispositions, le CoRDIS a toutefois estimé dans une autre décision qu'« *aucune obligation de résultat, quant au respect de ce délai, n'est mise à la charge de la société ERDF.* » (Déc., 22 juin 2011, JO17 août).

Il a jugé en conséquence que « *le non-respect du délai maximum de trois mois pour la remise d'une proposition technique et financière par la société ERDF, si regrettable qu'il soit, ne permet pas, dans le silence des textes, d'affirmer qu'à l'expiration de ce délai naît une proposition technique et financière implicite susceptible d'être acceptée par le pétitionnaire candidat au raccordement.* »

Ces décisions sont à mettre en perspective avec la procédure initiée par la Commission européenne qui, le 24 novembre 2011, a adressé un avis motivé demandant à la France de mettre sa législation nationale relative aux énergies renouvelables en conformité avec les règles communes adoptées au niveau de l'UE. La Commission reproche à la France de n'avoir pas entièrement transposé les exigences de la directive CE 2009/28 du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dont le délai de transposition expirait le 5 décembre 2010), et plus particulièrement de n'avoir

pas « *mis en place de procédures administratives transparentes et claires pour garantir l'accès des énergies renouvelables au réseau* ».

B. – Décisions de la Cour d'appel de Paris

Les décisions rendues par le CoRDIS sont susceptibles de recours en annulation ou en réformation. Ces recours sont de la compétence de la Cour d'appel de Paris (C. énergie, art. L. 134-21 et L. 134-24).

En qualité de juge d'appel des décisions rendues par le CoRDIS, la Cour d'appel de Paris a également rendu plusieurs décisions au cours de ces derniers mois.

1) Raccordement indirect des installations de production

En particulier, par deux décisions en date des 7 avril et 30 juin 2011, la Cour a confirmé des décisions du CoRDIS autorisant le raccordement indirect – *via* un producteur d'électricité déjà raccordé – de nouvelles installations de production d'électricité aux réseaux d'électricité.

Dans la première décision (CA Paris, 7 avril 2011, n° 2009/22783), qui concernait une unité de biomasse pour un raccordement sur le réseau de distribution d'ERDF, la Cour a considéré :

« *Que, dès lors, comme c'est le cas en l'espèce, le raccordement d'une installation au réseau interne d'un producteur ou d'un consommateur ne contrevient pas aux droits exclusifs, attachés au seul réseau public de distribution d'électricité de la société ERDF, dont la mission, limitée à ce réseau public, ne concerne pas le réseau interne des producteurs ou consommateurs, qui a un caractère privé ;*

Considérant, en outre, qu'aucun autre texte ne subordonne le rachat de l'électricité produite dans le cadre du régime légal de l'obligation d'achat à un raccordement direct des installations de production à un réseau public de distribution ou, plus généralement, n'impose le raccordement direct au réseau public de distribution d'électricité d'une installation de production, qu'elle bénéficie ou non d'un contrat sous obligation d'achat, le gestionnaire du réseau devant seulement permettre le raccordement à ce dernier (...). »

Par sa seconde décision (CA Paris, 30 juin 2011, n° 2010/17039), relative à des installations éoliennes devant être raccordées au réseau de transport exploité par RTE, la Cour a jugé dans le même sens que précédemment :

« *que si les réseaux publics de distribution doivent en effet être directement raccordés au réseau public de transport d'électricité, tel n'est cependant pas le cas des installations de production que, comme le relève à bon droit le CoRDIS ni l'article 14 susvisé de la loi du 10 février 2000, ni aucune autre disposition de cette loi, n'oblige à un raccordement direct au réseau public de transport et, qu'au surplus, ni cette même loi, ni aucun texte pris pour son application, ne subordonne*

le rachat de l'électricité produite dans le cadre du régime légal de l'obligation d'achat à un tel raccordement (...). »

2) Participation des producteurs aux « services systèmes »

Auparavant, la Cour d'appel de Paris avait été conduite à statuer en appel d'une décision du CoRDIS qui, saisi par la société Poweo Production, avait rejeté sa demande tendant à ce que RTE ne puisse lui imposer de participer aux « services système » dans le cadre de son projet de centrale thermique à cycle combiné brûlant du gaz naturel situé à Pont-sur-Sambre. Les services système, qui ont été mis en place afin d'assurer l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau, sont des dispositifs techniques équipant les installations de production afin de permettre les réglages automatiques de la fréquence et de la tension électriques.

À nouveau, la Cour a confirmé la décision du CoRDIS, en considérant que les dispositions de l'article 15 III de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 (devenues C. énergie, art. L. 321-11) :

« ne laissent pas aux producteurs la possibilité d'apprécier l'opportunité de conclure avec RTE les contrats nécessaires à la mise en œuvre des services système mais prévoient seulement que, comme l'a

justement décidé le CoRDIS, le gestionnaire du réseau, sous réserve qu'il sollicite l'ensemble des producteurs selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, dispose de la faculté de choisir les producteurs dont il estime les prestations nécessaires pour accomplir ses missions et qui seront alors tenus, après avoir négocié un contrat de participation aux services système, de participer à de tels services ; Considérant qu'une telle interprétation est conforme à l'article 9 c) de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité qui précise que « Chaque gestionnaire de réseau de transport est tenu de (...) c) gérer les flux d'énergie sur le réseau en tenant compte des échanges avec d'autres réseaux interconnectés. (...) ;

Considérant que le gestionnaire de réseau ne peut parvenir aux objectifs qui lui sont ainsi assignés et assurer sa mission, essentielle au regard du bon fonctionnement et de la sûreté du système électrique français et européen, qui lui confère la maîtrise des services système, sans requérir les services des producteurs, ce qui implique, même si la directive ne le précise pas expressément, que leur participation aux services système ne peut avoir un caractère facultatif (...) » (CA Paris, 7 septembre 2010, n° 2009/22255). L'objectif fixé par le droit européen aux gestionnaires de réseaux implique donc, pour certains producteurs d'électricité,

L'objectif fixé par le droit européen aux gestionnaires de réseaux implique donc, pour certains producteurs d'électricité, l'obligation de conclure avec ces gestionnaires des contrats de participation aux services systèmes.

l'obligation de conclure avec ces gestionnaires des contrats de participation aux services systèmes.

C'est d'ailleurs ce critère de participation aux services systèmes qui justifie la qualification d'ouvrage public des ouvrages de production d'électricité situés dans des zones interconnectées du territoire métropolitain (cf. ci-avant I-B-2).

III. – CONTRATS D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ

A. – Contrat d'achat d'électricité et compétence juridictionnelle

La question de la nature juridique des contrats d'obligation d'achat d'électricité a connu au cours de ces derniers mois plusieurs rebondissements successifs, qui méritent l'examen.

1) Le Tribunal des Conflits et la loi « Grenelle 2 »

Dans un premier temps, le Conseil d'État avait considéré qu'un contrat d'achat d'électricité signé avec un producteur d'électricité à partir de biomasse constituait un contrat de droit privé au motif qu'un contrat conclu entre personnes privées est en principe de droit privé. S'il en va autrement dans le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique, tel n'était pas le cas

en l'espèce, dès lors qu'EDF n'exerce aucune mission pour le compte d'une personne publique et n'est pas placée, pour la mission de service public à laquelle elle contribue, sous l'autorité de l'État ou d'une autre personne publique (CE, 1^{er} juill. 2010, n° 333275, Société Bioenerg, Rec. CE, Tables).

Toutefois, quelques jours seulement après cette décision, et afin de mettre un terme aux hésitations du juge du fond des deux ordres de juridiction sur cette question, l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « Grenelle 2 » insérait un nouvel alinéa à l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, lequel disposait :

« Les contrats régis par le présent article sont des contrats administratifs qui ne sont conclus et qui n'engagent les parties qu'à compter de leur signature. Le présent alinéa a un caractère interprétatif. »

Le législateur a donc entendu, non seulement attribuer au juge administratif la compétence juridictionnelle pour les litiges relatifs aux contrats d'obligation d'achat d'électricité, mais également donner à cette règle un caractère rétroactif, qui découle ici nécessairement de son caractère interprétatif. Parallèlement, à l'occasion d'un litige opposant, devant le juge commercial, EDF à plusieurs sociétés constituées par le groupe Casino sous la dénomination commune Green Yellow et dont l'objet est la production d'énergie électrique photo-

voltaïque, le préfet de Paris a pris, le 15 juin 2010, un arrêté portant élévation du conflit sur la question de la compétence juridictionnelle relative à l'obligation de conclure un contrat d'achat d'électricité.

Le Tribunal des Conflits, après avoir rappelé le principe selon lequel un contrat conclu entre personnes privées est en principe un contrat de droit privé, revient sur les dispositions interprétatives de la loi Grenelle 2 en considérant que celle-ci « ne se borne pas à reconnaître, sans innover, un droit préexistant qu'une définition imparfaite aurait rendu susceptible de controverses mais change, rétroactivement, la nature des contrats en cause et, partant, la juridiction compétente pour en connaître » (T. confl., 13 déc. 2010, n° C3800, *Société Green Yellow et autres*, Rec. CE). Le Tribunal poursuit :

« Considérant que, si la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction est, en principe, par elle-même, sans incidence sur le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, les stipulations de cet article s'opposent, sauf d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges, quelle que soit la qualification formelle donnée à la loi et même si l'État n'est pas partie au procès, notamment par l'adoption d'une disposition législative conférant une portée rétroactive à la qualification en contrats administratifs de contrats relevant du droit privé (...) ».

En l'espèce, il considère que la qualification de contrats administratifs conférée par la loi du 12 juillet 2010 aux contrats conclus entre la société EDF et les producteurs autonomes d'électricité, avec une portée rétroactive, alors qu'un litige était en cours entre eux à la date de l'entrée en vigueur de la loi, n'est justifiée par aucun motif impérieux d'intérêt général ; le Tribunal en conclut dès lors que le litige relatif à la formation de tels contrats d'achat d'électricité relève de la juridiction judiciaire.

Récemment, le Tribunal des Conflits a eu à nouveau à se prononcer sur la nature juridique des contrats d'obligation d'achat d'électricité. Confirmant la position qu'il avait adopté dans sa décision du 13 décembre 2010 précitée – la qualification de contrats publics à portée rétroactive ne peut s'appliquer aux contrats faisant l'objet d'une instance en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 –, il affirme que « l'incidence procédurale de cette qualification légale à portée rétroactive (...) s'impose en revanche aux contrats qui ne faisaient pas l'objet d'une action contentieuse à cette date, quelle qu'ait été la date de leur conclusion » (T. confl., 5 mars 2012, n° C3843, *Société Baryflor c/ EDF*, Rec. CE).

Un contrat passé avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 et qui ne faisait pas, à cette date, l'objet d'une instance en cours, est donc bien un contrat administratif.

2) Le Conseil d'État et l'ordonnance de codification

Lors de la codification de la partie législative du Code de l'énergie par l'ordonnance du 9 mai 2011 précitée, toute référence au caractère interprétatif des dispositions issues de la loi « Grenelle 2 » a été supprimée. L'actuel article L. 314-7, alinéa 1 du Code de l'énergie dispose ainsi :

« Les contrats conclus en application de la présente section par Électricité de France et les entreprises locales de distribution sont des contrats administratifs qui ne sont conclus et qui n'engagent les parties qu'à compter de leur signature ».

L'article 8 de l'ordonnance du 9 mai 2011 avait toutefois jugé bon de préciser : « Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 314-7 du code de l'énergie ne sont pas applicables au contrat d'achat d'électricité conclus avant le 14 juillet 2010 [date de publication de la loi « Grenelle 2 »] ».

Cependant, par une décision du 21 mars 2012, le Conseil d'État a annulé cet article 8 au motif qu'en l'absence de disposition expresse ou d'impératif d'ordre public, la loi nouvelle ne s'applique pas aux situations contractuelles en cours à la date de son entrée en vigueur ; dès lors, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 314-7 du Code de l'énergie ont vocation à s'appliquer aux seuls contrats conclus à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance attaquée, soit le 1^{er} juin 2011 (CE, 21 mars 2012, n° 349415, *Société EDF*, Rec. CE). Ainsi, jusqu'au 1^{er} juin 2011, les dispositions législatives relatives à la nature juridique du contrat d'obligation d'achat continuent d'avoir un caractère interprétatif. Quand elles trouvent à s'appliquer, il convient alors de se référer à la jurisprudence du Tribunal des Conflits sur l'existence ou non d'une instance en cours.

B. – Tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque

L'un des épisodes marquants de l'année 2011 concernant le droit des énergies renouvelables aura été la critique devant le Conseil d'État du décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil. Plus récemment encore, le Conseil d'État a annulé certaines dispositions des arrêtés relatifs au tarif de l'électricité photovoltaïque.

1) Le décret « moratoire » du 9 décembre 2010

Par ce décret, le Gouvernement a en effet suspendu, pour une durée de trois mois, l'obligation de conclure un contrat d'achat de l'électricité pour certaines installations de production d'électricité solaire – et en particulier les plus importantes. Cette mesure est intervenue sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (devenu C. énergie, article L. 314-6), aux termes duquel : « Sous réserve du maintien des contrats en cours, l'obligation de conclure un contrat d'achat (...) peut être partiellement ou tota-

lement suspendue par l'autorité administrative, pour une durée qui ne peut excéder dix ans, si cette obligation ne répond plus aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements. »

En l'espèce, la mesure de suspension opérée par le décret du 9 décembre 2010 était motivée par le fait que l'objectif de développement de la production électrique à partir de l'énergie photovoltaïque (6) risquait d'être rapidement et durablement dépassé ; en effet, la capacité de production déjà installée était passée en moins d'un an de 262 MW à 800 MW à la fin du mois de novembre 2010, et les demandes de raccordement en cours d'instruction représentaient à cette date une capacité de production de 5 375 MW.

La principale difficulté que posait ce texte aux producteurs d'électricité réside dans le fait qu'à l'issue de la période de suspension de trois mois, le décret précise en son article 5 que les demandes suspendues « *devront faire l'objet d'une nouvelle demande complète de raccordement au réseau pour bénéficier d'un contrat d'obligation d'achat.* » Cette disposition, couplée à une réforme à la baisse du dispositif tarifaire, a ainsi pour effet de faire perdre aux producteurs le bénéfice des conditions d'achat antérieurement applicables, ce qui a valu au décret l'appellation de « *décret moratoire* ».

C'est pourquoi ce décret a été déféré par de très nombreux requérants à la censure du Conseil d'État, au fond comme en référé.

2) L'absence d'urgence à suspendre le décret

Dans un premier temps, la Haute Assemblée s'est prononcée, par une ordonnance du 28 janvier 2011, sur la demande de suspension des effets du décret du 9 décembre 2010 (CE, ord. 28 janv. 2011, n° 344973, *Société Ciel et Terre et autres*). Faisant application de sa jurisprudence traditionnelle en matière d'appréciation de la condition d'urgence, le Conseil d'État a, dans un premier temps, considéré que la situation d'urgence écologique et énergétique alléguée par les requérants n'était pas établie, eu égard à la faible durée de la suspension et à l'ampleur des capacités de production par rapport aux objectifs fixés sur la base du droit européen.

Au plan économique, le Conseil d'État, tout en reconnaissant que le décret était susceptible d'entraîner un préjudice grave pour certaines entreprises, a toutefois mis en balance ce préjudice avec l'intérêt public « *qui s'attache au réexamen d'un système incitatif dont les effets, dans son équilibre actuel, risquent de soumettre les consommateurs d'électricité à des prélèvements compensatoires en forte hausse.* »

De façon plus surprenante, le Conseil d'État a également tenu compte du risque que ferait courir aux développeurs

de projets solaires une suspension du décret en référé, dans l'hypothèse d'un rejet ultérieur de leurs recours au fond. Il a ainsi considéré que, dans un tel cas, les auteurs de projets n'ayant pas déposé de nouvelle demande à l'expiration de la période de suspension risqueraient d'être privés de toute antériorité de demande en cas de rejet des recours au fond. En conséquence, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension des effets du décret du 9 décembre 2010 pour défaut de la condition d'urgence.

3) Le rejet du recours au fond

Plus récemment, le Conseil d'État a statué sur le fond par une décision en date du 16 novembre 2011 (CE, 16 nov. 2011, n° 344972, *Société Ciel et Terre et autres*, rec. CE, Tables).

Parmi les nombreux moyens soulevés par les requérants, on peut retenir en particulier ceux dirigés contre le champ d'application *rationae temporis* du décret. En effet, l'article 3 de ce texte prévoit que la mesure de suspension qu'il édicte s'applique aux installations pour lesquelles le producteur n'a pas notifié son acceptation de la proposition technique et financière de raccordement au réseau avant le 2 décembre 2010. Cette date, antérieure à la publication du décret intervenue le 10 décembre 2010, était celle de l'annonce faite par le Gouvernement de la mesure de suspension.

Le Conseil rejette toutefois le moyen tiré du caractère illégalement rétroactif du décret, en considérant « *que les producteurs à l'égard desquels l'obligation de conclure un contrat d'achat d'électricité a été suspendue ne peuvent être regardés comme étant déjà liés à Électricité de France ou à un autre distributeur par un contrat ou placés dans une situation juridiquement constituée avant la signature d'un tel contrat ; que, par suite, le décret en litige ne méconnaît pas le principe de non-rétroactivité des actes administratifs (...).* ».

Les requérants critiquaient également la mesure de suspension ainsi opérée par le décret, au motif qu'elle contrevient aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique. Sur le premier, le Conseil d'État rappelle que « *le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, peut être invoqué par tout opérateur économique auprès duquel une autorité nationale a fait naître à l'occasion de la mise en œuvre du droit de l'Union, des espérances fondées ; que, toutefois, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de nature à affecter ses intérêts, il ne peut invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est finalement adoptée.* » Pour écarter ce moyen, le Conseil considère notamment que le développement trop rapide des installations de production

(6) Fixé à 1 100 MW au 31 décembre 2012 et à 5 400 MW au 31 décembre 2020 par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité.

d'électricité photovoltaïque et le niveau excessif du tarif d'achat, pesant sur le coût de l'électricité pour le consommateur, avaient été soulignés, notamment, par différents avis de la Commission de régulation de l'énergie et par un rapport du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'inspection générale des finances. Par conséquent, la Haute Assemblée relève, en l'espèce, qu'il ne ressort pas du dossier qu'un opérateur prudent et avisé n'aurait pas été mis en mesure de prévoir la suspension provisoire de l'obligation d'achat et la remise en cause des tarifs applicables aux installations pour lesquelles un contrat n'aurait pas encore été signé et que, par suite, le décret litigieux n'a pas méconnu le principe de confiance légitime. S'agissant du principe de sécurité juridique, le Conseil d'État considère que l'application immédiate de la mesure de suspension pour les installations n'ayant pas fait l'objet d'une acceptation de la proposition de raccordement au réseau avant le 2 décembre 2010 ne peut être regardée comme ayant entraîné une atteinte excessive aux intérêts en cause, notamment « *au regard de l'intérêt général qui s'attachait à redéfinir les conditions d'achat de l'électricité issue de l'énergie radiative du soleil et des effets limités dans le temps de la mesure de suspension prononcée, qui réservait en outre les projets les plus avancés* ».

La légalité du décret du 9 décembre 2010 se trouve ainsi affirmée par le Conseil d'État. En matière de tarif photovoltaïque, on regrettera autant les effets d'aubaine excessifs générés par les tarifs initiaux, que l'instabilité de la norme liée à la nécessité de pallier ces effets.

4) L'annulation partielle des arrêtés tarifaires

À cet égard, le Conseil d'État s'est récemment prononcé, par une décision du 12 avril 2012, sur la légalité d'une série d'arrêtés relatifs aux conditions d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques (CE, 12 avril 2012, n° 337528 Syndicat national des producteurs d'énergie photovoltaïque et autres, Rec. CE, Tables).

La Haute Juridiction était en effet saisie de nombreux recours formés en particulier contre deux arrêtés du 12 janvier 2010 ayant abrogé l'ancien arrêté tarifaire du 10 juillet 2006 et fixé de nouvelles conditions d'achat, et deux arrêtés du 16 mars 2010 ayant rétabli le bénéfice des conditions d'achat résultant de l'ancien arrêté tarifaire de 2006 pour certaines installations. Le Conseil d'État rejette l'argument tiré du caractère rétroactif des dispositions tarifaires, dont la succession dans le temps apparaît pour le moins complexe, pour ne pas dire irrégulière. À cet égard, il considère que la validation législative opérée par l'article 88 de la loi « Grenelle 2 », précisément pour faire échec à ce moyen, répond à un impérieux motif d'intérêt général dès lors que cette validation avait *in fine* pour but d'éviter de faire peser une charge financière très importante sur les consommateurs d'électricité.

En revanche, il juge fondé le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité du fait de la modulation des tarifs d'achat selon l'affectation des bâtiments sur lesquels sont implantés les panneaux solaires. Après avoir affirmé que « *les auteurs de l'arrêté attaqué pouvaient, sans porter une atteinte illégale au principe d'égalité, moduler les tarifs d'achat qu'ils fixaient en fonction de la rentabilité prévisible des installations et de leur contribution aux objectifs [définis à l'article 1^{er} de la loi du 10 février 2000]* », le Conseil d'État relève que l'usage d'un bâtiment n'a pas, par lui-même, d'incidence sur la rentabilité prévisible des installations ou sur leur contribution aux objectifs fixés par la loi.

L'arrêté du 12 janvier 2010 modifié est donc partiellement annulé, en tant qu'il prévoit des conditions tarifaires plus favorables pour les systèmes installés sur la toiture des bâtiments affectés à certains usages (habitation, enseignement, santé) et qu'il exempte les bâtiments à usage d'habitation de certaines conditions pour le bénéfice de la prime d'intégration au bâti. L'arrêté du 16 mars 2010 est également partiellement annulé en tant qu'il se réfère à ces dispositions de l'arrêté du 12 janvier 2010 modifié.

Le Conseil d'État considère enfin que « *eu égard à la portée de l'annulation prononcée par la présente décision, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il y ait lieu d'en différer les effets* ». Le refus du Conseil d'État de moduler dans le temps les effets de l'annulation ainsi prononcée ne manquera pas d'ouvrir un nouveau débat relatif aux conséquences de cette annulation sur les contrats conclus sur la base des dispositions tarifaires rétroactivement annulées.

IV. – TARIFS DU GAZ

À la suite de l'ouverture du marché français du gaz naturel organisée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, tous les clients peuvent, depuis le 1^{er} juillet 2007, se fournir en gaz naturel auprès du fournisseur de leur choix. Toutefois, des tarifs réglementés s'appliquent aux fournisseurs historiques de gaz, principalement à GDF Suez, lorsque leurs clients n'ont pas exercé la faculté de se fournir auprès du fournisseur de leur choix. Selon l'actuel article L. 445-3 du Code de l'énergie :

« *Les tarifs réglementés de vente du gaz naturel sont définis en fonction des caractéristiques intrinsèques des fournitures et des coûts liés à ces fournitures. Ils couvrent l'ensemble de ces coûts à l'exclusion de toute subvention en faveur des clients qui ont exercé leur droit [à l'éligibilité].* »

En application de cette disposition, le pouvoir réglementaire établit, pour chaque fournisseur, une formule tarifaire permettant de déterminer le coût moyen de fourniture du gaz naturel, à partir duquel sont fixés les tarifs réglementés de vente de celui-ci. Ces barèmes sont réexaminés au moins une fois par an et révisés s'il y a lieu en fonction de l'évolution de la formule tarifaire.

1) La suspension de l'arrêté imposant le statu quo tarifaire

Un arrêté en date du 29 septembre 2011 a fixé les tarifs réglementés de vente de gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez à compter du 1^{er} octobre 2011. À l'article 2 de cet arrêté, le Gouvernement avait décidé de maintenir à l'identique les tarifs réglementés applicables aux clients résidentiels et aux petits clients professionnels.

L'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), association regroupant plusieurs fournisseurs alternatifs de gaz (tels que les sociétés Altergaz, Direct Energie, Gaz de Paris et Poweo), a demandé au Conseil d'État la suspension de l'arrêté du 29 septembre 2011 en tant qu'il refuse de prendre en compte l'évolution des coûts d'approvisionnement en gaz naturel prévue par la formule tarifaire. Le Conseil d'État a tout d'abord relevé l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté, en rappelant que, dans son avis du 29 septembre 2011, la Commission de régulation de l'énergie avait établi que l'évolution des tarifs fixée par l'arrêté contesté est très insuffisante pour couvrir les coûts d'approvisionnement de GDF Suez au 1^{er} octobre 2011, en méconnaissance des dispositions précitées aux termes desquelles les tarifs réglementés doivent couvrir l'ensemble des coûts de fourniture d'un fournisseur donné.

Plus intéressante concernant le fonctionnement des marchés du gaz est l'appréciation à laquelle se livre le Conseil d'État pour justifier l'existence d'une urgence à suspendre l'arrêté refusant d'augmenter les tarifs réglementés du principal fournisseur de gaz naturel. Il considère à cet égard :

« que les entreprises membres de l'ANODE sont entrées sur le marché de la distribution du gaz à la suite de l'ouverture partielle, puis totale, de ce marché à la concurrence ; que cette entrée implique qu'elles pratiquent à l'égard de leurs clients des remises par rapport aux tarifs du fournisseur historique, GDF Suez, occupant une place prépondérante sur ce marché ; que certaines de ces entreprises avaient un résultat déficitaire avant l'arrêté contesté ; qu'en égard au mode d'approvisionnement en gaz de ces entreprises (...), un gel durable des tarifs réglementés de GDF Suez est de nature à créer un phénomène de ciseau tarifaire selon lequel les coûts complets de ces opérateurs seraient supérieurs aux tarifs réglementés de GDF Suez, affectant leurs marges et compromettant leur présence sur le marché de la distribution du gaz ainsi que l'objectif public d'ouverture de ce marché à la concurrence ; (...) ; qu'ainsi l'arrêté contesté crée une situation d'urgence de nature à justifier sa suspension » (CE, ord. réf., 28 nov. 2011, n° 353554, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE))

Le gel des tarifs réglementés de gaz naturel, décidé pour ne pas brusquer les consommateurs, aboutit ainsi à compromettre l'ouverture du marché à la concurrence en raison du phénomène de « ciseau tarifaire » rappelé par le Conseil d'État. L'intérêt bien compris des fournisseurs alternatifs de gaz naturel est en effet que le prix des tarifs réglementés ne soit pas trop bas afin de rendre attractive une offre de marché. C'est ce qui explique que la société Poweo ait précédemment contesté plusieurs arrêtés tarifaires antérieurs, soit que ces arrêtés autorisent une baisse trop importante des tarifs réglementés (CE, 28 juill. 2011, n° 328423, Société Poweo), soit au contraire qu'ils décident une hausse insuffisante de ceux-ci (CE, 28 juill. 2011, n° 317750 et n° 321551, Société Poweo). Cette décision du Conseil d'État en matière de tarifs réglementés de gaz naturel fait d'ailleurs écho à l'annulation, par cette même juridiction, des tarifs réglementés d'électricité dits « tarifs jaune et vert » au motif que ces tarifs avaient été insuffisamment augmentés (CE, 1^{er} juill. 2010, n° 321595, Société Poweo, Rec. CE).

2) Les suites de la décision du Conseil d'État

En l'espèce, le Conseil d'État enjoint aux ministres concernés de se prononcer à nouveau, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance, sur la fixation des tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez, par application des textes réglementaires en vigueur.

C'est donc à la suite de cette décision qu'a été pris l'arrêté du 22 décembre 2011 *relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez*. Cet arrêté fixe une nouvelle formule permettant de traduire l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez pour la fixation des tarifs réglementés au 1^{er} janvier 2012. Comme le rappelle la CRE dans son avis du 20 décembre 2011 (7), ces tarifs sont ainsi augmentés de 4,4 % par rapport aux tarifs qui avaient été fixés par l'arrêté du 29 septembre 2011.

La CRE se montre en revanche plus réservée sur l'article 4 de l'arrêté, qui prévoit que les barèmes seront réexaminés au plus tard le 30 juin 2012, mais prévoit également que les fournisseurs ne pourront pas user de leur faculté de prendre en compte les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel jusqu'à cette date.

Elle estime en effet dans son avis précité que cette disposition « porte le risque d'un gel programmé des tarifs jusqu'au 1^{er} juillet 2012 » et rappelle à cet égard « qu'un gel des tarifs perturbe le bon fonctionnement des marchés du gaz naturel et fausse les décisions des agents économiques. » ♦

(7) Délibération de la CRE du 20 décembre 2011 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel en distribution publique de GDF Suez.

Cette rubrique de jurisprudence envisage de traiter ensemble les *risques naturels* et les *risques technologiques*.

Pris au sens commun de ces mots, ce champ d'investigation peut apparaître très vaste, les notions de risques naturels et de risques technologiques étant chacune larges et au demeurant peu précises.

Pris au sens juridique, ce champ est également difficile à appréhender : le droit qui est applicable à chacun d'eux apparaît éclaté non seulement au sein même du code de l'environnement mais également au travers d'autres codes notamment le code de l'urbanisme ou le code de la construction et de l'habitation.

Le parti pris ici est justement de ne les envisager que quand ils font l'objet d'une approche juridique commune, de dégager ainsi le plus petit « dénominateur » juridique commun à la notion environnementale du *risque*.



Par Agnès Dupie

Avocat
Cabinet de Gaulle
Fleurance & Associés

Rubrique de jurisprudence Risques naturels et technologiques (Aperçu 2011)

Ce parti pris a d'autant plus de sens que c'est bien ensemble, sous le vocable de « risques majeurs », que la notion de *risques naturels et technologiques* est apparue au plan juridique pour la première fois au sein de l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Cet article, devenu aujourd'hui sans modification le premier alinéa de l'article L. 125-2 du Code de l'environnement a trait à l'information sur les risques majeurs : *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.*

Le droit à l'information a été ainsi la première approche juridique des risques naturels et technologiques et elle est restée la seule pendant huit ans soit jusqu'en 1995. Les risques naturels gagnèrent en autonomie avec la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier qui créa une procédure d'expropriation spécifique aux risques naturels (aujourd'hui C. env. art., L. 561-1 et s.) et les plans de prévention des risques naturels prévisibles (aujourd'hui C. Env., art. L. 562-1).

C'est la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages qui les a à nouveau regroupés suite à un malheureux concours de catastrophes naturelles et technologiques : les graves inondations de l'automne 2002 et la catastrophe AZF de l'automne 2001.

Il fallait, à travers de cette loi de circonstance, rendre effective l'information sur les risques majeurs qui s'était avérée quasi inexistante lors de ces fortes inondations mais également aborder la problématique de prévention des risques technologiques au travers de l'aménagement du territoire autour des sites industriels.

Ainsi, à partir de la loi de 2003, les risques technologiques n'étaient plus seulement appréhendés sous l'angle de l'information mais également, sous l'angle de la prévention et de la réparation : les plans de prévention des risques technologiques furent créés, incluant des procédures d'expropriation et de délaissement, ainsi qu'un système d'indemnisation des catastrophes technologiques.

Par ailleurs, la loi de 2003 a créé un nouveau document : celui de l'*étude de danger* fournie pour toute demande d'autorisation ICPE et qui précise les risques auxquels cette installation peut exposer, directement ou indirectement en cas d'accident (C. env., art. L. 512-1).

Il est à noter que si les dispositions communes aux risques naturels et technologiques se développent, leur appréhension en phénomène cumulé reste pour l'instant encore rare (si ce n'est au travers de l'étude de dangers visée *supra* puisque la cause de l'accident à l'origine du risque peut être externe). Pourtant dans les faits, ils se nourrissent l'un de l'autre et la catastrophe de FUKUSHIMA (séisme, inondation et risque nucléaire) en est malheureusement l'exemple le plus achevé. Il n'existe à l'heure actuelle et à notre connaissance qu'une réglementation envisageant cet effet cumulé risques naturels/risques technologiques, c'est celle résultant du plan séisme national et de l'arrêté du 24 janvier 2011 fixant les règles

parasismiques applicables à certaines installations classées et qui vise, au sein des établissements Seveso « seuil haut » et « seuil bas », les équipements susceptibles, en cas de séismes, de produire des effets létaux à l'extérieur des sites.

On a conservé pour cette rubrique, l'approche chronologique qu'a eue le législateur des risques naturels et technologiques. La première partie est ainsi consacrée au contentieux de l'information sur les risques naturels et technologiques que les modalités de cette information soient spécifiques à ceux-ci (notamment l'IAL, Information Acquéreur Locataires) ou se fassent au travers des instruments classiques d'information du public en matière environnementale (l'enquête publique). La seconde partie sera consacrée au contentieux de l'aménagement du territoire c'est-à-dire celui de la maîtrise de l'urbanisation sur les territoires soumis à un risque naturel ou autour des établissements industriels à risques.

Si la première partie relève exclusivement du droit de l'environnement, la seconde en revanche laissera une large place au droit de l'urbanisme puisque l'article L. 121-1 et l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme génèrent un contentieux assez important en matière risques et d'aménagement du territoire.

I. – LE DROIT À L'INFORMATION SUR LES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

Les modalités d'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, tel qu'issu de l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile et maintenant de l'article L. 125-2 du Code de l'environnement, sont longtemps restées confidentielles même si l'on doit saluer la qualité des documents d'information élaborés dès 1987 par les services de l'État comme les DDRM (Dossier Départemental sur les Risques Majeurs) qui en sont issus directement mais qui restent malheureusement peu diffusés.

La loi Bachelot du 30 juillet 2003 va tenter de donner corps et efficacité à ce droit en ajoutant à l'article L. 125-2 deux modalités particulières, une concernant les risques naturels et une autre les risques technologiques :

- concernant les risques naturels prévisibles, il fut ajouté que dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels, le maire informait la population au moins une fois tous les deux ans sur les caractéristiques du ou des risques, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles et les dispositions du plan ;
- concernant les risques technologiques : la loi de 2003 a créé les comités locaux d'information et de concertation sur les risques (CLIC) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur une liste prévue à l'article L. 515-18 du Code de l'environnement.

Les CLIC n'eurent pas l'efficacité attendue, tout du moins sur le plan de l'information sur les risques technologiques et se sont fréquemment transformées en chambre d'enregistrement pour l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques ; elles ont été remplacées récemment par la loi du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 par une « commission de suivi du site » (CSS) dont le champ est plus large puisque potentiellement une telle commission peut être créée pour toute installation classée soumise à autorisation. Le décret d'application de ces nouvelles commissions est intervenu récemment (D. n° 2012-189, 7 févr.).

Cette obligation d'informer qui appartient au maire pour les risques naturels et au préfet pour les risques technologiques crée peu de jurisprudence et le juge a rarement la possibilité de sanctionner un éventuel défaut de celle-ci.

Il en est par contre différemment de l'une des innovations majeures de la loi Bachelot en matière d'information, l'article L. 125-5 du Code de l'environnement, dont le mécanisme, à savoir l'obligation de fournir un état des risques naturels et technologiques (ERNT) dans les ventes immobilières et dans les baux (récemment élargie aux baux commerciaux par la loi Grenelle 2) particulièrement original, prend la part la plus importante du contentieux actuel de l'information sur les risques naturels et technologiques.

Il ne s'agit pas d'une obligation générale d'informer sur les risques naturels et technologiques qui incomberait aux vendeurs ou aux bailleurs à l'occasion de la vente ou de la mise en location de leur bien mais d'une obligation de transmission de l'information. Elle aura été préalablement réunie par les préfets et consiste dans le fait de savoir si le bien est situé ou non dans un plan de prévention des risques naturels ou technologiques prescrit ou approuvés.

Bien que datant de la loi Bachelot de 2003, cette obligation n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juin 2006.

S'agissant de ventes immobilières ou de baux, ce contentieux de l'information sur les risques naturels et technologiques revient aux juridictions judiciaires : il ressort du dernier alinéa de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement qu'en cas de non respect de ces dispositions, l'acquéreur ou le locataire pourra poursuivre la résolution du contrat ou demander une diminution du prix de vente.

Comme on va le voir ci-après, les Cours d'appel commencent à être assez nombreuses à statuer sur cette nouvelle obligation.

En dehors de cette modalité particulière d'information qu'est l'IAL (Information Acquéreur Locataires), nous verrons que les instruments plus classiques de l'information environnementale comme l'enquête publique jouent un rôle non négligeable et notamment en matière de risques technologiques au travers de l'étude de danger.

A. – L'information sur les risques naturels et technologiques dans les ventes immobilières

L'écueil à éviter pour cette nouvelle obligation d'informer sur les risques naturels et technologiques était qu'elle ne devienne trop formaliste et qu'un bon niveau de diffusion de l'information sur les risques ne soit pas atteint : en effet beaucoup de biens sont soumis à des risques sans se situer forcément dans un PPRN ou un PPRT mais surtout cet « état des risques naturels et technologiques » est intégré voir « noyé » dans l'ensemble des autres diagnostics immobiliers du nouveau *dossier de diagnostics techniques* de l'article L. 274-1 du Code de la construction et de l'habitation et pourrait donc passer inaperçu.

C'était sans compter sur le dynamisme des juridictions judiciaires en matière de risques, la montée de l'importance de ceux-ci chez les acquéreurs et surtout la très bonne adaptabilité de la théorie des vices du consentement aux nouvelles problématiques environnementales.

En effet, à la lecture des arrêts de cours d'appel, l'on s'aperçoit que le mécanisme de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement, à savoir l'obligation d'annexer un état des risques naturels et technologiques au bail ou à la vente immobilière, ne produit rarement à lui tout seul un effet juridique : que l'ERNT signale la présence d'un risque ou non, c'est avant la prise de conscience de l'existence du risque dans le consentement de l'acquéreur qui sera analysé par le juge au travers du dol ou la réticence dolosive (C. civ., art. L. 1116).

Les trois arrêts qui suivent illustrent de façon parfaite la démarche du juge judiciaire qui, au vu des éléments à sa disposition analyse le risque et son importance, l'information qu'en a eu l'acquéreur lors de la promesse et les conséquences de sa non information. L'« état des risques » ou l'existence d'un plan de prévention des risques n'est qu'un élément parmi d'autres.

CA Rouen, 26 octobre 2011, 1^{re} Chambre civile, n° 11/00301 : l'information sur les risques est une obligation générale et s'impose même si la commune de situation de l'immeuble n'est pas « listée » comme commune à risques.

Dans cette espèce, une promesse de vente avait été signée le 10 septembre 2007 mais les futurs acquéreurs avaient, un mois plus tard, refusé de poursuivre cette vente du fait de la découverte sur le terrain d'une cavité souterraine.

La Cour d'appel de Rouen a vérifié que les vendeurs avaient bien connaissance de la présence de cette cavité, ce qui s'est avéré certain puisque le certificat d'urbanisme annexé à leur propre acte de vente mentionnait expressément que « la construction devra être implantée le plus loin possible de l'effondrement vers le fond de la parcelle et que tout rejet d'eau dans cet ancien effondrement est à proscrire ». Puis elle a rappelé que l'obligation de loyauté qui s'impose à tout contrac-

tant doit le conduire à porter spontanément à la connaissance de l'autre toute information de nature à avoir une incidence sur le consentement de ce dernier. Le silence gardé par l'une des parties sur une telle information constitue une réticence dolosive portant atteinte au consentement éclairé de l'autre, et peut justifier l'annulation du contrat.

La Cour ajoute, et c'est ce qui est tout à fait intéressant ici, que les vendeurs ne pouvait utilement se prévaloir du fait que la commune n'était pas soumise à un plan de prévention des risques technologiques ou naturels, et qu'ainsi l'article L. 125-5 du Code de l'environnement n'était pas applicable, « dès lors que l'obligation sus rappelée est générale et s'impose lors de la formation de tout contrat ».

CA Rouen 9 novembre 2011 Chambre civile, n° 10/05477 : le risque inondation était bien entré dans le champ contractuel

Dans cette espèce c'est le risque d'inondation qui était en cause et cette même Cour d'appel confirme l'analyse qu'ont fait les juges de première instance de l'acte authentique de vente du 3 juillet 2006, auquel était annexé un état d'informations sur les risques naturels et technologiques majeurs concernant la ville de Belbeuf. Ce document mentionne les risques d'inondation, liés non seulement au débordement de la Seine, mais aussi aux ruissellements provenant des plaines agricoles et se concentrant dans les talwegs suite à des fortes précipitations et précisément, le risque d'inondation présenté par la construction litigieuse était dû à la présence d'un talweg. Le risque d'inondation sur la commune de Belbeuf et l'existence d'inondations antérieures de la maison vendue avaient été évoqués avant la signature de l'acte authentique et malgré ces informations nouvelles, les acquéreurs avaient néanmoins décidé de réitérer la vente aux conditions définies dans le compromis.

La Cour d'appel de Rouen, dans une intéressante formulation, indique que le tribunal a considéré à bon droit que *le risque d'inondation étant rentré dans le champ contractuel*, les acquéreurs ne peuvent pas prétendre utilement ne pas en avoir eu connaissance pour demander l'annulation de cette vente.

CA Amiens 29 novembre 2011, n° 10/00086 : le classement dans la liste des communes concernées par le risque inondation ne rend pas à lui seul l'immeuble impropre à sa destination.

Dans cette espèce, un compromis avait été signé le 23 septembre 2005 et la vente n'ayant pas été réitérée bien qu'une offre de prêt ait été consentie à l'acquéreur, le vendeur avait assigné ce dernier en paiement de la clause pénale.

L'acquéreur avait informé le vendeur qu'il n'entendait pas réitérer la vente en raison des renseignements d'urbanisme

fournis par la mairie desquels il ressortait que l'immeuble était situé à la fois dans un plan de prévention du risque inondation et dans la zone du périmètre de l'usine SPONTEX classée « risque SEVESO 2 seuil bas ».

La Cour confirme le jugement du tribunal qui avait accueilli la demande des vendeurs en ce que :

- il ressort d'un courrier de la DRIRE que l'immeuble n'est pas compris dans le périmètre de protection établi aux abords de l'usine SPONTEX ;
- l'arrêté du préfet de l'Oise du 20 janvier 2006 a classé toute la commune de Beauvais dans la liste des communes concernées par le risque d'inondation et qu'ainsi un tel classement ne rend pas pour autant l'immeuble objet de la vente impropre à sa destination normalement prévisible.

CA Pau 22 novembre 2011, n° 10/00674 : le deuxième volet de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement ; la déclaration des sinistres antérieurs

Il est encore rare de trouver des décisions se prononçant sur le « 2^e volet » de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement. Il ressort du IV de cet article que « *Lorsqu'un immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité en application de l'article L. 125-2 ou de l'article L. 128-2 du code des assurances, le vendeur ou le bailleur de l'immeuble est tenu d'informer par écrit l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé en application des présentes dispositions. En cas de vente de l'immeuble, cette information est mentionnée dans l'acte authentique constatant la réalisation de la vente* ».

En l'occurrence les termes de l'arrêt de la Cour d'appel de Pau sont extrêmement sévères à l'égard des vendeurs ayant déclaré n'avoir subi aucun sinistre, ce qui c'était ultérieurement avéré faux.

La Cour indique notamment que la stipulation, dans l'acte de vente, d'une clause aux termes de laquelle le vendeur déclare qu'à sa connaissance le bien n'a jamais connu de sinistres résultant de catastrophes naturelles ou technologiques caractérise de la part de celui-ci, non une simple réticence mais un mensonge qui, même non appuyé d'actes extérieurs, constitue une manœuvre dolosive au sens de l'article 1116 du Code Civil dès lors :

- qu'il est constant que l'immeuble litigieux est situé dans le périmètre de l'inondation provoquée dans la nuit du 10 au 11 mars 2006 par une crue de la rivière du Luzoué ayant fait l'objet d'une reconnaissance de catastrophe naturelle par arrêté du 5 mai 2006 ;
- que le vendeur ne pouvait ignorer cette situation pour avoir lui-même fait procéder à des réparations des désordres causés à l'immeuble par cette inondation.

- que l'existence d'un tel précédent constitue à l'évidence, compte-tenu des risques de survenance d'un nouveau sinistre, une information déterminante du consentement de l'acquéreur dont la dissimulation volontaire et mensongère caractérise l'intention dolosive du vendeur aux fins de tromper ses cocontractants et de les déterminer à conclure la vente,
- que la circonstance que la commune a, courant octobre 2008, fait procéder à des aménagements destinés à sécuriser la zone au regard du risque d'inondation doit demeurer sans incidence dès lors que la validité du consentement doit s'apprécier au moment de la formation du contrat laquelle est intervenue en juin 2007, étant observé que le risque d'inondation s'est matérialisé par un nouveau sinistre en juin 2008.

CA Versailles 3^e chambre, 1^{er} décembre 2011, n° 10/03566 : champ d'application de l'ERNT

Le champ d'application de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement est particulièrement large puisqu'il vise toute vente immobilière. Une circulaire en date du 27 mai 2005 *relative à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologique majeurs*, avait d'ailleurs largement étendu cette obligation à toute cession. Ainsi certaine zone d'ombre subsiste quant à l'application de celle-ci notamment à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) et au contrat de réservation issu de l'article L. 126-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

C'est très nettement dans le sens négatif que s'est prononcé la Cour d'appel de Versailles dans cet arrêt où il était reproché au vendeur de ne pas avoir annexé d'état des risques naturels et technologiques au contrat de réservation : « Cette obligation n'est pas applicable au contrat de réservation ».

B. – L'information sur les risques majeurs dans les enquêtes publiques

1) Les risques technologiques

CAA Marseille 8 novembre 2011, n°09MA20499 : l'étude de danger doit-être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation et son analyse critique, lorsqu'elle est produite avant la clôture de l'enquête publique, doit être jointe au dossier.

La Cour administrative d'appel de Marseille sur les conclusions conformes de son rapporteur public (AJDA 2011.2527, Concl. Deliancourt Samuel) a rendu un arrêt intéressant à propos du projet de terminal méthanier d'une capacité d'émission annuelle de 8,25 milliards de m³ situé sur le territoire de la commune de Fos sur mer.

Il était fait appel de la décision du tribunal administratif de Marseille du 29 juin 2009 qui avait annulé l'autorisation

d'exploiter ce terminal, ce qui allait donner l'occasion à la Cour, selon les propres termes du rapporteur public, *de préciser le contenu de l'étude de dangers et le statut juridique de l'analyse critique de cette étude qui peut être demandée par le préfet*. Sur le premier point, la Cour relève que l'étude de danger ne contenait en particulier aucune étude de protection contre la foudre, ne précisait pas la tenue des équipements importants pour la sécurité (EPEIS) aux séismes et aux mouvements de sol, notamment la fonction maintien en température du sol sous les réservoirs. Elle n'explicitait pas non plus les critères du dimensionnement des moyens de lutte contre l'incendie. Ainsi, eu égard à la nature particulière de l'installation en cause, l'étude de dangers soumise à enquête n'était dès lors pas en relation avec l'importance des risques engendrés par cette installation. Une telle insuffisance a été de nature à nuire à l'information complète de la population.

Sur le second point, la Cour statuait au regard de l'article R 512-7 du Code de l'environnement qui dispose que lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie, le préfet peut exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières effectuée par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration. La décision du préfet d'imposer une analyse critique peut intervenir à tout moment de la procédure. Lorsque l'analyse critique est produite avant la clôture de l'enquête publique, elle est jointe au dossier.

Dans cette affaire où le Préfet avait usé de cette faculté offerte par l'article R 512-7, la Cour a considéré que l'analyse critique constituait un élément substantiel d'information tant de l'administration que du public. Il était établi en l'espèce que le pétitionnaire avait reçu celle-ci avant la clôture de l'enquête publique et qu'il ne l'avait pas remise au préfet pour qu'elle soit jointe au dossier.

Cette omission constitue une irrégularité substantielle qui a entaché la procédure d'instruction de la demande d'autorisation.

2) Les risques naturels

CAA LYON, 4^e ch., 6 octobre 2011, n° 10LY00931 : les avalanches et l'absence d'adéquation des aménagements conçus pour en prévenir le risque

Dans cet arrêt, la Cour administrative d'appel de Lyon a annulé la déclaration d'utilité publique d'un projet de réaménagement routier sur la commune de Chamonix qui visait à soustraire une liaison routière aux avalanches.

Pour la Cour, le public a été placé dans l'incapacité d'apprécier l'adéquation entre les contraintes du site et les partis envisagés ni, *a fortiori*, l'aptitude de la solution retenue à garantir les usagers de la route des risques d'avalanches et les limites de cette garantie en fonction de l'ampleur du phénomène.

Le dossier soumis à l'enquête publique localise les couloirs d'avalanches majeures situés sur la rive droite de l'Arve ainsi que les quatre partis envisagés et, parmi eux, le parti retenu consistant à construire une galerie en rive droite, un pont franchissant le torrent puis une galerie en rive gauche. Mais ni l'étude d'impact ni la notice de présentation ne décrivent le temps de retour et les zones d'expansion de ces avalanches, leur impact sur les ouvrages projetés ni ne justifient de l'implantation et du dimensionnement de ces ouvrages en fonction de l'ampleur et de l'intensité de ces risques naturels.

II. – LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En terme de contentieux, c'est l'aménagement du territoire qui est le plus concerné par la problématique des risques naturels ou technologiques : c'est parce qu'il y a aménagement (et donc présence de vies humaines) soit dans une zone d'aléa naturel (le plus souvent l'inondation) soit dans le périmètre d'une activité industrielle que l'évènement naturel ou l'accident technologique peut provoquer une catastrophe naturelle ou technologique. L'aléa se transforme de ce fait en risque. Cette prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire s'effectue au travers du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.

En droit de l'urbanisme, l'influence de plus en plus forte des risques naturels et technologiques s'effectue tant au niveau de la planification urbaine qu'à celui des autorisations individuelles :

- sur la planification urbaine, au travers du dernier alinéa de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme qui dispose que *les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable... la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ;
- sur les autorisations de construire, au travers de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme qui dispose que le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

En droit de l'environnement, il existe une planification spécifique aux risques naturels (les plans de prévention des risques naturels prévisibles, C. env., art. L. 562-1 et s.) et aux risques technologiques (les plans de prévention des risques technologiques, C. env., art. L. 515-15 et s.). Elle a été mise en place

pour maîtriser l'urbanisation dans les territoires à risques naturels et autour des sites industriels les plus dangereux. L'articulation entre ces différents instruments et surtout entre l'article R. 111-2 et les prescriptions d'un PPRN posait certaines difficultés pratiques et juridiques qui viennent d'être résolues dans un arrêt du Conseil d'État du 4 mai 2011 qui sera étudié ici. Par ailleurs, le risque naturel ou technologique est un élément qui est pris en compte dans le bilan coût-avantage dans les déclarations d'utilité publique portant sur des opérations d'aménagement.

En dernier lieu, des procédures d'expropriation spécifiques ont été mises en place dès lors que certains risques menacent gravement les vies humaines (C. env., art. L. 561-1 pour les risques naturels et C. env., art. L. 515-17 pour les risques technologiques).

A. – L'articulation entre l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme et le plan de prévention des risques naturels prévisible

CE 4 mai 2011, n° 321357, commune de Fondettes : les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles s'imposent directement aux autorisations de construire.

Il s'agissait en l'occurrence d'un permis de construire délivré en vue de la réalisation d'une aire de stationnement pour gens du voyage pour des parcelles classées en zone d'aléa fort d'un PPRI.

Le règlement de ce PPRI autorisait précisément dans cette zone l'implantation de terrains d'accueil des gens du voyage sous réserve d'un certain nombre de prescriptions qu'il édictait lui-même notamment celle que les constructions et installations nécessaires à ces aires soient aptes à résister structurellement aux remontées de nappes et à une inondation dont le niveau serait égal aux plus hautes eaux connues.

Le permis de construire avait été délivré sans prescription particulière.

La Cour d'appel administrative de Nantes avait annulé tant le jugement du tribunal administratif d'Orléans que le permis de construire ainsi délivré en jugeant que les dispositions du règlement du PPRI de la Loire impliquaient que le maire de Fondettes assortît le permis de construire sollicité de prescriptions propres à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés aux risques d'inondation qu'en n'y procédant pas le maire avait ainsi commis une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Le Conseil d'État annule à son tour cet arrêt en clarifiant l'articulation qui peut (et non qui doit) se faire entre les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles et les pouvoirs que détient le maire de la commune au titre de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme :

- les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative soit tenue de reprendre ces prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire ;
- il incombe toutefois à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, si les particularités de la situation qu'il lui appartient d'apprécier l'exigent :
 - de préciser dans l'autorisation, le cas échéant, les conditions d'application d'une prescription générale contenue dans le plan,
 - ou de subordonner, en application des dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire sollicité à d'autres prescriptions spéciales, si elles lui apparaissent nécessaires, que celles du plan de prévention des risques naturels prévisibles.

B. – La prise en compte des risques par le droit de l'urbanisme

CAA Lyon 27 septembre 2011, 1^{re} ch., n° 10LY02100 : il-légalité de la construction d'une cantine scolaire dans le périmètre d'un stockage chimique qui vise à remplacer un ancien bâtiment situé encore plus près.

Il s'agissait dans cet arrêt de la construction rendue possible grâce à une modification du PLU de la commune, d'un restaurant scolaire adossé à une école déjà existante mais située à 670 mètres d'un stockage de produits chimiques.

L'espèce est intéressante dans la mesure où la Cour statue aussi bien au regard de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme (Exception d'illégalité sur la modification du PLU) que de l'article R. 111-2 dudit Code (permis de construire de la cantine).

La Cour administrative d'appel de Lyon a considéré en premier lieu que le plan d'occupation des sols modifié dont le règlement admettait toute construction liée aux services publics sans imposer de dispositions particulières pour répondre au risque chimique méconnaissait, en ne prenant pas en compte le risque technologique, les dispositions de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme et entachait d'illégalité le permis litigieux, dont ladite modification avait rendu possible la délivrance.

En second lieu, statuant au visa de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, elle a considéré que si le projet comportait des dispositifs de confinement destinés à parer au dégagement de gaz toxiques, l'efficacité des dispositifs en cause ne pouvait être regardée comme assurée en toute circonstance, le préfet ayant relevé la cinétique rapide des phénomènes dangereux. Le danger inhérent à la construction du restaurant scolaire, destiné à recevoir 150 enfants sur un terrain situé à 670 mètres de la source du risque technologique chimique en zone Z1, est ainsi suffisamment établi *indépendamment du fait que le bâtiment qu'il remplace serait soumis à un risque supérieur.*

>

CAA Lyon 11 octobre 2011 n° 10LY01577 : légalité de la construction d'un pôle intercommunal de la petite enfance à 30 mètres d'une route classée à grande circulation.

Il semble par contre que cette même Cour administrative d'appel soit moins sensible au risque technologique de transport de marchandises dangereuses.

Il s'agissait en l'espèce, d'un projet de construction d'un pôle de la petite enfance sur un terrain longé par une route qui connaissait un trafic de camions transportant des matières dangereuses.

Cette situation, comme le rappelait la Cour elle-même, était évoquée dans le DICRIM (Document d'information communal sur les risques majeurs) qui indiquait qu'en cas d'incendie ou explosion d'un camion de matières dangereuses, il existait un risque léthal dans un rayon de 90 mètres.

Elle a toutefois estimé que, contrairement à ce qu'avaient considéré les premiers juges, le maire de cette commune n'avait pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme en délivrant le permis de construire litigieux. En effet la probabilité de survenance d'un accident de cette nature, à l'endroit où la construction est envisagée, est extrêmement faible, en l'absence d'éléments faisant peser, en raison de la configuration des lieux, même si la route est en courbe le long de la parcelle concernée, un risque particulier sur le terrain d'assiette du projet.

C. – La prise en compte du risque dans l'aménagement au travers des plans de prévention des risques naturels et technologiques

La jurisprudence en matière de plan prévention des risques est à ce jour largement dominée par celle concernant les plans de prévention des risques naturels ; il en existe encore peu concernant les plans de prévention des risques technologiques. Concernant ces derniers pourtant et pour l'année 2011, une QPC permet au Conseil d'État de faire le point sur les mesures prises au titre de l'article L. 515-16 du Code de l'environnement.

1) Plan de prévention des risques technologiques

CE 23 septembre 2011, 6^e et 1^{re} sous-sections réunies, n° 350384 : la question que les dispositions prises au titre de l'article 515-16 du Code de l'environnement sur les PPRNT méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques et le principe d'égalité n'est ni nouvelle ni sérieuse.

Une société, située dans le voisinage d'une exploitation classée pour laquelle un PPRNT avait été élaboré, avait introduit un recours à l'encontre de ce dernier, soutenant notamment que les dispositions du IV de l'article L. 515-16 du Code de l'environnement étaient contraires au principe d'égalité devant les charges publiques et au principe d'égalité.

Celui-ci dispose qu'à l'intérieur des périmètres d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques engendrés par les installations classées, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique, prescrire aux propriétaires, exploitants et utilisateurs riverains des travaux de protection.

Cette question prioritaire de constitutionnalité avait été transmise au Conseil d'État par le tribunal administratif d'Amiens saisi du recours contre le plan.

Après avoir constaté que les dispositions de l'article L. 515-16 n'avaient pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'État a estimé toutefois qu'il n'y avait pas lieu de lui renvoyer cette question, n'étant ni nouvelle ni sérieuse, en effet :

- d'une part, le IV de l'article L. 515-16 prévoit que le coût des travaux de protection mis à la charge des propriétaires riverains ne peut excéder des limites fixées par décret et que dans la détermination de ces limites, le pouvoir réglementaire est soumis, sous le contrôle du juge, au respect du principe d'égalité devant les charges publiques ;
- que, d'autre part, les propriétaires riverains sont, au regard de l'objectif de réduction des risques provoqués par le fonctionnement de l'installation classée et des mesures qui doivent être prises à cet effet, dans une situation différente de celle de l'exploitant de l'installation. Si les propriétaires riverains peuvent avoir à supporter, dans les limites mentionnées ci-dessus, le coût de travaux de protection, lequel peut, au demeurant, être compensé par divers avantages fiscaux et aides publiques, il appartient en premier lieu à l'exploitant de l'installation classée de maîtriser les risques et de financer les mesures de prévention exigibles par la réglementation en vigueur.

2) Plan de prévention des risques naturels

Il existe un contentieux assez fourni sur les plans de préventions des risques naturels, surtout en matière d'inondation, ceux-ci représentant de fortes contraintes tant pour les collectivités territoriales dans la maîtrise de leur foncier disponible que pour les particuliers dans l'entretien et la disponibilité de leur bien. Les deux éléments les plus souvent contestés dans ce contentieux concernent la définition des événements ayant servi à la détermination des cotes d'inondation et du zonage ainsi que le classement du bien dans celui-ci et l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux qui suit est une bonne illustration de ce contentieux qui donne, il est vrai, rarement raison aux requérants.

Un contentieux plus nouveau sur les plans de prévention du risque *feu de forêt* se développe actuellement et deux récents arrêts de la cour administrative d'appel de Marseille en fournissent une illustration intéressante.

CAA Bordeaux, 21 mars 2011 n° 09BX02702 : PPRI de Villenave d'Ornon : Éléments suffisants pour justifier le zonage et absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le classement de la parcelle

Une société contestait la légalité du plan de prévention des risques d'inondation de la commune de Villenave d'Ornon qui avait placé la parcelle, siège de son activité, en zone rouge de PPRI. Sa demande est rejetée.

- *éléments suffisants pour justifier le zonage* : le rapport de présentation du plan de prévention contesté donne avec précision les critères qui ont été retenus pour définir l'événement de fréquence centennale et l'événement exceptionnel ayant servi à la détermination des cotes d'inondation de la Garonne correspondant à ces deux aléas. Une cartographie détaillée de ces cotes d'inondation figure dans un plan inclus dans le dossier d'enquête. La carte de zonage réglementaire concernant la commune de Villenave d'Ornon, à l'échelle 1/10 000^e, permet d'identifier avec précision le tracé des différentes zones retenues et leur impact sur les propriétés concernées ;
- *absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le classement du terrain* : la cote de l'aléa centennal de la Garonne se situe, au droit du terrain de la société requérante, à 5,49 NGF. Comme le montre le relevé topographique de ce terrain produit par la société, l'essentiel de ce terrain se situe à une cote inférieure à 5,49 NGF pouvant aller jusqu'à 4,47 NGF, seules certaines parties atteignant une cote supérieure à 5,49 NGF.

CAA Marseille 11 juillet 2011, n° 09MA02100 : PPRN feu de forêt de Sorède : Éléments suffisants pour justifier le zonage.

L'arrêté du préfet des Pyrénées Orientales en date du 3 avril 2007 approuvant le plan de prévention des risques d'incendies de forêt de la commune de Sorède avait fait l'objet d'un recours, y était contesté le classement d'un site de cette commune en risque fort.

C'est avec un considérant très proche de celui de l'arrêt ci-dessus que ce recours a été rejeté : les études menées pour l'élaboration du plan de prévention des risques d'incendies de forêt font apparaître un aléa d'incendie de forêt élevé sur le territoire de la commune de Sorède notamment pour les lotissements de la Vallée Heureuse et du Hameau de Lavall. Les conclusions de ces études sont d'ailleurs corroborées par celles du rapport du directeur départemental des services d'incendie et de secours en date du 8 février 2008 qui, bien que postérieures à l'arrêté attaqué, indiquent que compte tenu de la topographie de chacun des secteurs une augmentation de la population ne fera qu'aggraver les difficultés rencontrées. En effet, les points sensibles à défendre (populations, habitations) et de ce fait, en fixant l'action des secours à leur protection plutôt qu'à l'attaque directe du feu en vue de son extinction et, d'autre part, en accentuant les difficultés d'évacuation des résidents.

CAA Marseille, 31 mars 2011, n° 09MA01299 : PPRN feu de forêt de Grambois : les limitations au droit de construire peuvent être prescrites dans l'intérêt général

Cet arrêt est intéressant dans la mesure où ce qui était contesté en l'espèce était moins le classement en zone rouge de la parcelle des requérants que le règlement afférant à cette zone rouge.

En l'occurrence était en jeu le principe d'égalité devant les charges publiques et l'atteinte au droit de propriété alors même que le règlement applicable dans la zone rouge autorise la reconstruction à l'identique d'un bâtiment existant détruit par un incendie de forêt sur la même parcelle sans augmentation de l'emprise au sol, ni de la vulnérabilité.

Plusieurs conditions étaient toutefois mises à cette reconstruction notamment la construction d'un accès routier présentant des caractéristiques permettant le passage des véhicules de défense contre l'incendie et à l'équipement de ces voies de desserte pour la défense contre l'incendie, la réalisation par la commune dans le délai de 5 ans des travaux indispensables à la mise en sécurité des habitants dans des zones déjà construites et, d'autre part, aux habitants l'obligation de débroussailler.

La Cour administrative d'appel de Marseille a rejeté le recours en considérant que les plans de prévention des risques peuvent prescrire dans l'intérêt général des limitations au droit de construire et que les conditions susmentionnées étaient légitimes au regard de l'objectif d'efficacité et de sécurité publique poursuivi par le plan, qu'elles n'impliquent par elles mêmes aucune dépossession.

D. – La prise en compte des risques naturels et technologiques dans l'aménagement au travers des déclarations d'utilité publique

Dans le cadre du « bilan cout/avantage » opéré par le juge administratif dans le contentieux de la légalité des déclarations d'utilité publique, les risques naturels et technologiques sont de plus en plus présents, soit que la DUP contestée concerne justement un ouvrage de protection contre les risques et que l'utilité de ceux-ci est remise en cause, soit que l'ouvrage ou l'aménagement qui fait l'objet d'une DUP aggrave un risque naturel ou technologique.

CAA Marseille 9 mai 2011 6^e chambre, n° 09MA00418 : la construction de la réserve d'eau de GAP pourrait aggraver le risque glissement de terrain.

A contrario, un aménagement sans être situé dans une zone exposée aux risques naturels peut être susceptible d'aggraver un risque naturel déjà existant, c'est le cas en l'espèce où il s'agissait de la construction d'une importante réserve d'eau dans la région de Gap.

En l'occurrence :

- le plan de prévention des risques naturels prévisibles de la ville de Gap alors en cours d'élaboration indiquait, hors emprise du plan d'eau, une zone rouge au sud-est en contrebas de la réserve, du fait d'un risque de glissements de terrain, risque qui pourrait se voir aggravé du fait d'infiltrations d'eau en provenance de la future réserve d'eau ;
- le projet de réserve, qui entrera, compte tenu de ses caractéristiques et du volume d'eau retenu, dans la catégorie des ouvrages nécessitant une surveillance renforcée et qui sera équipé d'ouvrages de sécurité assurant l'éventuelle évacuation de la crue décennale, se situera en amont de la route départementale n° 994, du torrent de la Selle et de zones urbanisées et qu'une rupture de l'ouvrage aurait des conséquences dommageables sur la sécurité des personnes et des biens.

E. – L'expropriation pour risque majeur qu'il soit naturel ou technologique

Une procédure d'expropriation spécifique à certains risques naturels majeurs a été mise en place par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite loi Barnier et codifiée aux articles L. 561-1 et suivants du Code de l'environnement.

Lorsqu'un risque prévisible de mouvement de terrain ou d'affaissement de terrain du à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leur groupements, des biens exposés à ce risque.

Il est à noter que c'est la loi Grenelle 2 qui avait introduit en 2010 le risque spécifique *de submersion marine* qui n'existait pas à l'origine dans cet article, ce qui rendait impossible juridiquement le recours à une telle procédure lors de la tempête Xynthia.

Concernant les risques technologiques, une procédure d'expropriation est prévue à l'article L. 515-16 du Code de l'environnement :

il s'agit d'une des mesures possibles qu'un plan de prévention des risques technologiques peut prescrire dans certaines zones où, il existe des risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine.

Pour ces deux procédures, le même renvoi est fait aux articles L. 15-6 à L. 15-8 du Code de l'expropriation.

CAA Grenoble, chambre de l'expropriation 20 mai 2011, n° 10/04612 : expropriation pour risque majeur sans délai supplémentaire pour quitter les lieux

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Grenoble qui concerne un risque naturel d'éboulement rappelle ici les caractéristiques essentielles de cette procédure qui est caractérisée par l'urgence et infirme la décision frappée d'appel en ce qu'elle a accordé aux requérants un délai supplémentaire de trois mois.

Les dispositions des articles L 314 - 1 à L 314 - 9 du Code de l'urbanisme dont se prévalent les requérants pour demander un délai supplémentaire pour se maintenir dans les lieux ne s'appliquent qu'en cas d'opération d'aménagement urbain relevant du Code de l'urbanisme et non dans le cadre des dispositions de la loi BARNIER n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dispositions qui ont conduit à l'expropriation des requérants et qui relève de l'article 15-1 du Code de l'expropriation. Dans le cadre de ces dispositions :

- aucun commandement n'est exigé ;
- il n'existe aucune condition liée à l'existence d'une urgence ni à l'absence de contestation sérieuse ;
- l'urgence à devoir quitter les lieux résulte de la déclaration d'utilité publique issue de la loi Barnier, définitive et de l'ordonnance d'expropriation définitive, qui a envoyé l'État en possession et ainsi l'urgence résulte du risque naturel d'éboulement auquel sont soumis les requérants qui continuent à se maintenir, depuis 3 ans, en un lieu particulièrement dangereux. ♦

Le droit de l'environnement prévoit de nombreuses sanctions pénales. Bien qu'il n'existe pas d'incrimination générale pour atteinte à l'environnement, des infractions définies par le Code pénal sont transposables à la matière environnementale (mise en danger de la vie d'autrui, abstention volontaire de prendre les mesures permettant de combattre un sinistre...).

Par ailleurs, le droit de l'environnement organise lui-même les infractions et sanctions pénales selon les domaines visés. Ainsi, les sanctions s'appliquant aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) sont prévues aux articles L. 514-9 et suivants et R. 514-4 du Code de l'environnement. Concernant les déchets, les articles L. 541-46 et suivants organisent la répression. Enfin, la pollution des eaux et celle de l'air sont respectivement punies aux termes des dispositions des articles L. 216-6 et suivants et L. 226-9 et suivants du Code. Il y a lieu de rappeler qu'il n'existe pas en matière environnementale de crimes, mais uniquement des délits et des contraventions.

La délégation de pouvoirs en droit de l'environnement : état des lieux



Par Coralie Courtaigne-Deslandes

Avocate
Docteur en droit
Chargée d'enseignements
à l'Université de Paris II



et Alexandre Moustardier

Avocat
Huglo, Lepage et Associés
Conseil

En droit pénal de l'environnement comme en d'autres branches du droit pénal attachées aux activités économiques, la responsabilité pénale est imputée au dirigeant, du fait de ses fonctions qui en font un décideur (1). C'est la relation d'autorité sur un autre individu ou un groupe, à qui l'on peut imposer une décision, qui investit celui qui en dispose de la qualité de décideur. La responsabilité pénale étant le pendant de cette autorité, déléguer ses pouvoirs permet au dirigeant de s'exonérer de sa

responsabilité pénale. La jurisprudence raisonne de la même manière pour le décideur public que pour le décideur privé, en recherchant un pouvoir de direction (et donc, une autorité) pour déterminer la personne responsable, bien que le contexte soit différent. Cette différence de contexte appelle des précisions dans l'un et l'autre cas, qui seront successivement abordés dans les développements qui vont suivre.

I. – LA DÉLÉGATION DE POUVOIR DU DÉCIDEUR PRIVÉ

La délégation de pouvoirs consiste en un transfert explicite par le dirigeant (2) d'une partie de ses pouvoirs de direction et de contrôle (3), à une seule autre personne (4), qui devient de ce fait décideur à son tour. Ce mécanisme est une création prétorienne admise de longue date en droit du travail (Cass. crim., 23 nov. 1950, *Bull. crim.* n° 267) et qui s'est généralisée en droit de l'environnement depuis les

années 70 (Cass. crim., 14 févr. 1973, *Bull. crim.* n° 81) (5).

S'agissant du secteur privé, la Cour de Cassation a précisé le régime de la délégation de pouvoir par cinq arrêts du 11 mars 1993 en reprenant le considérant suivant : « *Sauf si la loi en dispose autrement, le chef d'entreprise qui n'a pas personnellement pris part à la réalisation de l'infraction, peut s'exonérer de sa responsabilité pénale s'il apporte la preuve qu'il a délégué ses pouvoirs à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires* » (Cass. crim., 11 mars 1993, n° 90-84.931, n° 91-83.655, n° 91-80.958, n° 92-80.773, *Bull. crim.* n° 112). Ce considérant de principe a ainsi fixé les conditions cumulatives relatives à la personne du délégataire, dont le chef d'entreprise devra apporter par tous moyens la preuve de l'existence s'il veut être exonéré de sa responsabilité pénale (Cass. crim., 27 oct. 1976, n° 75-93.068, *Bull. crim.* n° 303).

(1) Terme emprunté à Delmas-Marty M., in *Le droit pénal, l'individu et l'entreprise* : culpabilité du « fait d'autrui » ou du « décideur », *JCP G* 1985, I, 3218. (2) Cette investiture doit être l'acte du chef d'entreprise (Cass. crim. 28 juin 1902, *Bull. crim.* n° 237.) et non le résultat d'une situation de fait ou d'un ascendant psychologique du préposé sur ses compagnons de travail. C'est en effet au chef d'entreprise (comme au maire) qu'il appartient de régler l'organisation de son activité, et non de laisser cela au hasard (cf. ROBERT J.-H., Les personnes physiques pénalement responsables des infractions commises à l'occasion du fonctionnement des entreprises, *réf. cit.*). (3) Un dirigeant ne peut déléguer l'ensemble de ses prérogatives d'organisation et de surveillance, pour l'ensemble de ses établissements, à un seul délégataire (Cass. crim. 6 oct. 1955, *JCP* 1956, II, 9098, note de Lestang R.). (4) Il ne peut y avoir de codélégation. L'autorité déléguée doit revêtir un caractère exclusif en étant concentrée sur une seule personne, pour un même secteur de l'entreprise (Cass. crim. 24 nov. 2004, *Bull. crim.* n° 295). (5) Un chef d'entreprise peut être exonéré de la responsabilité pénale qu'il encourt à raison d'une pollution de cours d'eau par déversement de substances nuisibles aux poissons, s'il établit avoir délégué ses pouvoirs à un préposé pourvu de la compétence et investi de l'autorité nécessaire pour veiller efficacement à l'observation des prescriptions édictées dans un intérêt de salubrité et de sécurité publique.

Pour qu'une délégation de pouvoirs porte ses effets exonérateurs, la personne délégataire doit donc être compétente, posséder l'autorité et les moyens nécessaires. Chacune de ces notions apparaît toutefois relativement vague et floue. Comment apprécie-t-on la « compétence » du délégataire ? S'attache-t-elle à un emploi occupé, un salaire ? Que recouvrent les notions « d'autorité » et de « moyens nécessaires » ? L'autorité s'apparente-t-elle à un simple pouvoir disciplinaire ? Les moyens nécessaires sont-ils simplement financiers ? Les réponses ne sont pas évidentes, et il revient au juge de les rechercher *in concreto*. C'est ce qu'il fait en vérifiant le respect d'une condition essentielle, l'indépendance du délégataire, qui fera l'objet d'un premier point.

L'absence d'ambiguïté constitue l'autre grande difficulté que la délégation de pouvoir doit surmonter pour porter son effet exonérateur. Le juge s'appuiera sur des éléments objectifs afin de la résoudre, les preuves apportées par le chef d'entreprise permettant de démontrer l'acceptation du délégataire d'engager sa propre responsabilité pénale. Cette vérification par le juge de l'acceptation en connaissance de cause de la délégation par le délégataire fera l'objet d'un deuxième point.

Enfin, l'étude de ce mécanisme conduit à critiquer le transfert de responsabilité qui en résulte, en ce qu'il est utilisé comme un remède à l'automatisme de l'engagement de responsabilité du décideur sans s'attaquer à l'origine du mal. Ce mécanisme exonérateur dispense en effet de s'attaquer à la nature objective

de la responsabilité qui continue de s'appliquer telle quelle au délégataire, ce qui fera l'objet d'un troisième point.

A. – Vérification de la condition d'indépendance

L'indépendance du délégataire est sans nul doute la première condition que doit vérifier le juge lorsqu'une responsabilité pénale est recherchée au sein d'une entreprise où des pouvoirs ont été délégués dans le domaine technique de l'environnement. Il s'agit alors pour lui d'examiner la réalité de cette condition dans toutes ses composantes (pouvoir d'ordonner la dépense nécessaire, compétence, autorité avec commandement suffisant sur d'autres préposés et attributions disciplinaires corrélatives, autonomie par rapport au dirigeant qui en peut plus interférer dans ses décisions). La compétence du délégataire doit s'entendre dans tous les aspects techniques que sa mission peut exiger. La formation professionnelle doit être suffisante pour que le préposé puisse assumer toutes les règles techniques (connaissance du fonctionnement des machines, des usages et de l'art du métier) et réglementaires qu'incombe la responsabilité de son poste. A ainsi été retenue la responsabilité pénale d'un chef d'entreprise qui, pendant les vacances d'été et malgré un fonctionnement de l'usine au ralenti, n'avait pas suffisamment formé son personnel de maintenance et d'astreinte lors de l'accident (Cass. crim., 4 mai 1999, n° 98-81.799) (6).

Par conséquent, pour que la délégation de pouvoir puisse être effective, le chef d'entreprise doit s'assurer de la formation

de son personnel. Cette formation doit correspondre au poste occupé. Elle porte aussi bien sur les aspects techniques que juridiques de la fonction exercée. En effet, afin de pouvoir assumer ses prérogatives et les responsabilités qui en résultent, le préposé doit être en mesure de comprendre et d'assimiler les outils législatifs et réglementaires. La possibilité de recourir à l'assistance de la direction juridique de l'entreprise, voire même la participation à des stages d'information, de formation, constituent des éléments permettant de démontrer que le minimum est mis en place pour assurer la formation du préposé et donc rendre efficace la délégation.

Le second critère de la délégation est celui de l'autorité du préposé. Cela suppose que le chef d'entreprise mette à la disposition de la personne à qui il entend transférer une partie de ses pouvoirs, les moyens d'assumer réellement la responsabilité en résultant. Cette autorité suppose le pouvoir de donner des ordres (le commandement) et surtout de les faire exécuter (l'obéissance). Elle doit être exercée de manière exclusive, de sorte que le cumul de délégation pour un même travail est prohibé. Cela se traduit ainsi notamment par un pouvoir de décision et de sanction pour faire cesser toute situation éventuellement dangereuse. Il a ainsi été jugé qu'un mandataire doté du pouvoir de décider de l'utilité et du moment des travaux d'une station d'épuration bénéficiait d'une délégation de pouvoir (Cass. crim., 23 mai 2000, n° 99-85.467) (7).

Le pouvoir de signer des actes, des courriers engageant l'entreprise constitue des indices significatifs quant à l'effectivité de l'autorité déléguée. Cette dernière

(6) « Attendu que, pour déclarer néanmoins le prévenu coupable de ce délit, la juridiction du second degré retient que le personnel de maintenance resté sur place pendant les congés d'été, époque à laquelle l'usine tourne au ralenti, n'avait pas été formé par le chef d'entreprise pour réagir aux aléas de fonctionnement du matériel de pompage et de traitement des eaux usées et ne possédait pas les instructions à mettre en œuvre en cas d'incident ; que cette carence avait entraîné des réactions inappropriées et peu efficaces tant de ce personnel que de celui de la station de détoxication ; Qu'elle en a conclu que le prévenu, responsable des installations de cette usine, de son organisation générale ainsi que de la compétence des personnels, y compris en période d'activité réduite, avait manqué à ses obligations de chef d'entreprise envers le personnel et, notamment, au regard de la formation de celui-ci ». (7) « Attendu qu'après avoir caractérisé les éléments constitutifs de l'infraction à l'encontre de Paul Y..., les juges, pour retenir la responsabilité pénale de la CGE, relèvent que cette société l'avait spécifiquement mandaté tant pour exploiter la station d'épuration que pour décider, notamment, de l'utilité et de la période des travaux, à charge par lui de la représenter auprès de la ville de Perpignan et de remplir les prescriptions techniques relatives au traitement des eaux usées prévues par l'arrêté du 22 décembre 1994 ; qu'ils ajoutent qu'il n'est pas dénié que Paul Y... a signé conformément à ses pouvoirs les courriers à cet effet, et que sa propre infraction a été commise pour le compte de la CGE ; Attendu qu'en l'état de ces énonciations, d'où il se déduit que le prévenu, pourvu de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires, avait reçu une délégation de pouvoirs de la part des organes de la personne morale, la cour d'appel, qui a répondu, sans insuffisance, aux conclusions dont elle était saisie, a justifié sa décision »

s'entend comme étant autonome de celle du délégant, telle que doit ainsi l'être l'exercice de la mission confiée pour le délégataire. Cette autonomie se manifeste par l'absence d'interférence ou d'ingérence du délégant dans la mission. Un dirigeant d'entreprise qui s'immiscerait dans les fonctions du délégataire rendrait inefficace la délégation. L'autonomie du préposé fonde sa responsabilité. Enfin, le dernier critère relevé par les juges est celui des « moyens nécessaires » confiés au préposé. Ceux-ci s'entendent de manière large, en termes financiers, de personnels (en nombre et en qualité de formation par rapports aux postes occupés) et de matériels (les machines mises à disposition doivent être en conformité avec les réglementations en vigueur et entretenues). Cela implique notamment un pouvoir financier sans autorisation préalable du délégant (Cass. crim., 12 mai 2009, n° 08-82.187) (8).

Si les conditions de « compétence, d'autorité et de moyens » sont nécessaires à la preuve de la délégation de pouvoir, elles ne sont toutefois pas suffisantes : l'acceptation des responsabilités pénales découlant de la délégation doit être sans ambiguïté de la part du préposé, ce que le juge s'emploie également à vérifier.

B. – Vérification de l'acceptation en connaissance de cause

La seconde question importante que le juge se doit d'examiner pour reconnaître la validité d'une délégation de pouvoirs, est la réalité de l'acceptation en connaissance de cause par le délégataire. Celle-ci s'apprécie à l'égard à ses compétences techniques en environnement et de sa conscience du transfert de responsabilité pénale.

Les délégations étant très répandues dans le domaine de l'environnement, cette condition s'applique notamment

aux directeurs de sites classés au titre de la législation ICPE qui, bien qu'ayant la compétence, l'indépendance et l'autorité nécessaire à la gestion du site, les moyens matériels et financiers, doivent avoir accepté sans ambiguïté les responsabilités pénales qui découlent de la délégation de pouvoir, pour que cette dernière opère son effet translatif de responsabilité pénale sur leur personne. L'absence d'ambiguïté est une condition essentielle de la délégation de pouvoir. La Cour d'appel de Rennes l'a rappelé dans une décision du 13 mars 2003, condamnant le directeur d'une usine agricole qui avait bénéficié d'une délégation de pouvoir exempte d'ambiguïté en matière de sécurité et d'environnement (CA Rennes, 13 mars 2003, *JCP* éd. G 2003, IV, n° 121). Celui-ci, par son inaction, avait provoqué une pollution des eaux réprimée sur le fondement de l'article L. 432-2 du Code de l'environnement.

Il est donc nécessaire pour le chef d'entreprise délégant de prouver cette absence d'ambiguïté. Dans ce type de litige, la preuve peut se faire par tout moyen. L'écrit n'est pas obligatoire pour formaliser une délégation de pouvoir et n'en est donc pas une condition de validité. Elle reste toutefois fortement recommandée, bien qu'aucune condition de forme ne soit imposée non plus.

Un contrat de travail signé ne suffit pas à démontrer la délégation de pouvoir. Il est là aussi nécessaire pour le chef d'entreprise de démontrer que, par la signature de ce contrat, le salarié a entendu accepter une délégation et les responsabilités pénales qui en découlent. Si le contrat de travail ne mentionne pas expressément une délégation, celle-ci peut néanmoins exister au travers des missions confiées, des conditions de travail, de la formation proposée...

Un salaire, ou la classification de l'emploi, ne suffisent pas non plus à eux seuls à déterminer de l'effectivité d'une délégation, du moins de l'acceptation du préposé à assumer les responsabilités qui en découleraient, puisque « la réalité d'une délégation de responsabilité en matière d'environnement ne peut se déduire du montant du salaire du salarié ou de sa classification dans les emplois de la convention collective ; qu'Alain Y... exerçait en qualité d'ingénieur géologue pour le compte de la SA Guintoli, et non pas en qualité d'ingénieur d'exploitation ; qu'aucun élément objectif prévu ne permet de constater la réalité de la délégation statutaire alléguée » (Cass. crim., 13 déc. 2005, n° 05-82.161).

Par conséquent, la délégation de pouvoir peut être jugée indépendamment du contrat de travail, ainsi que la jurisprudence a pu le préciser : « qu'outre sa fonction de salarié Gilles X... avait (...) reçu une délégation du président directeur général pour assurer spécifiquement pour cette société, indépendamment de son contrat de travail et dans le cadre d'un mandat de directeur général : – le contrôle des productions et des approvisionnements de la société ; – le suivi d'exploitation des activités de la société ; – la coordination au jour le jour des différents services de la société (...) ; étaient expressément exclus de cette délégation les aspects stratégiques, financier, investissements, direction commerciale, direction de recherches, qui demeuraient du ressort du président directeur général ; le contenu précis de cette attestation démontre sans ambiguïté que Gilles X... était investi expressément de la coordination des différents services de la société, lesquels englobaient nécessairement, s'agissant d'une installation classée, (...) la prévention de la pollution et le contrôle en matière de sécurité et de protection de

(8) « Attendu que, pour rejeter l'argumentation du prévenu qui soutenait avoir donné une délégation de pouvoirs en matière d'hygiène et de sécurité à Olivier Z..., l'arrêt retient que ce dernier ne disposait pas de la possibilité d'engagement financier, n'avait pas de budget pour la sécurité et que cette délégation était en outre expirée depuis le 2 novembre 2002, date à laquelle Olivier Z... avait refusé de signer une nouvelle délégation de pouvoirs ».

l'environnement ; il disposait, même s'il avait initialement une formation de cadre administratif et de gestion comptable, de toutes les compétences et de l'indépendance nécessaires à l'exercice de ses fonctions de directeur général et percevait une rémunération de 40 000 francs en 1992, correspondant au niveau de ses compétences et de sa responsabilité de directeur général ; il n'avait, enfin, nullement subdélégué, en la matière, sa responsabilité au directeur technique, Georges Y... ; il ne peut donc utilement se retrancher sur la faute de ce dernier, ni sur son absence d'information des pollutions chroniques ; c'est donc à juste titre que le tribunal a déclaré valide la délégation de pouvoir » (Cass. crim., 23 mars 2004, n° 03-83.123).

L'appréciation d'une délégation de pouvoir se fait donc de manière objective, à l'aide d'un faisceau d'indices bien établis par la jurisprudence. L'appréciation des juges du fond est déterminante dans ces litiges. Cependant, la vérification scrupuleuse de la réalité de l'acceptation en connaissance de cause ne règle pas la question de sa validité, lorsque l'acceptation est présentée au moment de l'embauche comme une condition à la conclusion du contrat de travail.

Une fois que le délégataire réunit toutes les conditions nécessaires à la validité et l'effectivité d'une délégation de pouvoir, le fait générateur de sa responsabilité pénale devient identique à celui qui aurait engagé la responsabilité du dirigeant s'il n'avait pas délégué, ce qui appelle certaines critiques.

C. – Critique de la responsabilité transférée

En vertu de la délégation de pouvoir, le délégué devient débiteur des obligations légales et réglementaires, à la place du

dirigeant délégué. Il devient décideur à son tour et se retrouve corrélativement investi de la mission générale de faire respecter la réglementation (9). Dans ce cadre, sa responsabilité pénale repose sur la seule constatation que l'élément matériel de l'infraction (c'est à dire l'inobservation du règlement), est bien constitué. Cette responsabilité ne cède que devant la preuve de la force majeure ou d'une faute exclusive du salarié. L'élément intellectuel est quant à lui complètement négligé, le constat de la faute restant contenu dans celui de l'inaccomplissement des prescriptions légales et réglementaires, parce que les débiteurs de l'obligation ne pouvaient pas ne pas connaître ces prescriptions (10). Malgré la suppression des délits matériels, la responsabilité pénale du dirigeant attachée à la violation d'un règlement est en cela demeurée d'essence objective (11). Cette objectivité est d'autant plus critiquable qu'elle dépasse le seul domaine des manquements à une réglementation de police, pour s'appliquer aux autres infractions commises par un subordonné dans le cadre d'une activité professionnelle, comme dans l'hypothèse d'une pollution des eaux (Cass. crim., 28 fév. 1956, *Widerkehr*, JCP 1956, II, 9304, note de Lestang R.). À l'égard du droit pénal, la situation du délégataire, comme celle du dirigeant qui n'a pas délégué, est alors tout à fait comparable à celle du fonctionnaire ou du membre d'une profession réglementée, à l'égard du droit disciplinaire. Tous ont l'exercice de l'autorité et du pouvoir comme facteur commun. Pour qui n'exerce pas l'autorité, cette rigueur accrue cesse, et c'est ce qui explique que les salariés bénéficient d'une répression plus clémentine (12). L'autorité établit ainsi

un ordre de responsabilités, celle de son titulaire ayant un caractère premier par rapport à celles des subordonnés, engagés dans un deuxième temps et conditionnellement (13).

En droit pénal de l'environnement comme dans d'autres branches techniques du droit pénal, la responsabilité pénale présente donc une nature objective, car attachée au critère de l'autorité. C'est pourquoi le préposé n'endosse la responsabilité dont il décharge le dirigeant délégué, que s'il est son propre maître et dispose des mêmes prérogatives que lui dans la tâche qui lui a été confiée. Les diverses conditions relatives à ses compétences, les moyens dont il dispose, ses attributions disciplinaires et son autonomie, ont toutes pour objectif de lui assurer le même pouvoir de direction que celui qui a délégué. Utilisée comme un moyen d'exonérer ce dernier de sa responsabilité, la délégation déplace donc le problème de l'engagement automatique de la responsabilité du dirigeant du fait de son activité, sans s'attaquer à sa source : la nature objective de cette responsabilité, qui relève de mécanismes davantage administratifs que pénaux (14). Cette critique vaut également pour la responsabilité pénale du décideur public

II. – LA DÉLÉGATION DE POUVOIR DU DÉCIDEUR PUBLIC

La jurisprudence applique le même régime de responsabilité pénale au maire, décideur public, qu'au chef d'entreprise, décideur privé. Un maire peut ainsi être condamné pour la pollution d'un cours d'eau provoqué par les insuffisances d'une station d'épuration communale, comme un chef d'entreprise l'aurait été pour une pollution provoquée par un

(9) Steichen P., La responsabilité personnelle des directeurs techniques ayant dans leurs attributions des compétences en matière d'environnement, *RJE* 1996, p. 29. (10) Coeuret A., La nouvelle donne en matière de responsabilité, *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 1994, p. 627. (11) Brunet A., Infractions matérielles et responsabilité pénale de l'entreprise, *LPA*, 11 décembre 1996, n° 149, p. 27. (12) Robert J.-H., Les personnes physiques pénalement responsables des infractions commises à l'occasion du fonctionnement des entreprises, *JCP C* 1975, II, 11716. (13) Il est de l'essence de l'autorité institutionnelle dans l'entreprise, de ne pas être répartie *ab initio* entre les membres de la hiérarchie mais d'être d'abord concentrée entre les mains du principal dirigeant. Si la responsabilité est liée à la détention de l'autorité, il est donc logique qu'elle s'attache d'abord au détenteur initial, et qu'elle s'efface seulement devant la preuve du partage (Coeuret A., *loc. cit.*). (14) Pour une étude des mécanismes, cf. Courtaigne-Deslandes C., L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement, Thèse Paris II, 2010, p. 351 et s.

rejet de son usine (Cass. crim., 3 avr. 1996, *Auvergne, Dr env.*, 1996, n° 39, note Robert J.-H.). Or, le contexte juridique et économique n'est pas le même pour ces deux catégories de décideurs. Les délégations de pouvoirs des décideurs publics sont en effet soumises à une certaine rigidité en raison de l'application d'un critère statutaire, que la jurisprudence tente cependant d'assouplir en privilégiant le critère d'autonomie du délégataire. En dépit de cette tendance à l'alignement des régimes de la délégation entre secteur public et secteur privé, subsiste toutefois la difficulté de l'indépendance financière. Ces trois points seront successivement abordés dans les développements qui vont suivre.

A. – Critère statutaire des délégations du secteur public

En le considérant dans sa qualité d'organe exécutif de la commune et de chef de l'administration municipale, la jurisprudence assimile le maire, décideur public, au chef d'entreprise, décideur privé. Il est cependant une différence de taille entre ces deux catégories de décideurs : les attributions des autorités administratives émanent de la loi et du règlement, et ces autorités ne peuvent en disposer avec la même souplesse qu'un chef d'entreprise. Les délégations de compétence sont ainsi étroitement encadrées : elles doivent être autorisées par un texte, ne porter que sur une partie des attributions du délégant et faire l'objet d'une publication. Enfin, elles peuvent être de deux sortes : de pouvoir ou de signature.

Ces deux types de délégations ont des effets différents. Ainsi, la délégation de pouvoir n'est pas nominative car consentie à

qualité, et dessaisit le délégant de manière permanente. La délégation de signature, par contre, est nominative et ne dessaisit pas le délégant au nom duquel sont prises toutes les décisions signées par le délégataire. Cette délégation de signature se fait ainsi sous la surveillance et la responsabilité de l'autorité d'origine, qui conserve à ce titre un contrôle permanent sur l'activité déléguée, laquelle est d'ailleurs mise en œuvre en son nom. Si l'on se penche sur ces définitions, seule la délégation de pouvoir, en tant que délégation de compétence avec absence de contrôle, semble pouvoir porter ses effets exonératoires, et certains auteurs, qui privilégient ce critère statutaire, vont en ce sens (15). La doctrine reste cependant partagée entre ce critère statutaire et le caractère effectif de la délégation (16). Cette précision n'a en revanche plus d'utilité dans les cas où une disposition légale prévoit expressément la possibilité, pour une commune, de déléguer un type d'activité précis à un maître d'œuvre, comme c'est le cas de l'article L. 4531-2 du Code du travail (17). La délégation est alors régulière et exonère la commune (et donc son maire) de sa responsabilité pénale (Cass. crim., 14 mars 2006, *Bull. crim.* n° 73).

Le critère statutaire est également privilégié lorsqu'il s'agit d'identifier quelle est la personne physique qui, au sein d'un établissement public, revêt la qualité de décideur. La jurisprudence a ainsi précisé que la seule qualité de président du conseil d'administration d'un centre communal d'action sociale, dévolue au maire, ne peut suffire à rendre ce maire pénalement responsable d'une infraction. Pour l'être, le maire aurait dû disposer d'une délégation des pouvoirs du conseil d'administration (Cass. crim.,

22 fév. 2005, n° 04-82.966, *Comité national contre le tabagisme et autres* ; pourvoi c/CA Bordeaux, 9 avr. 2004, *Dr pén.* 2005, comm. 75, note Robert J.-H.). Sans elle, il ne pouvait disposer des pouvoirs de direction susceptibles d'engager sa responsabilité personnelle.

Cependant, la rigidité qui semble caractériser les délégations de pouvoir dans le secteur public peut être atténuée par la jurisprudence, lorsque l'indépendance du délégataire lui fait valider une délégation de pouvoir du maire à son adjoint.

B. – Influence de la condition d'indépendance sur les délégations de pouvoirs du secteur public

L'article L. 2122-18 du Code général des collectivités territoriales prévoit que la délégation de fonction consentie par le maire à des élus membres du conseil municipal (un ou plusieurs adjoints, ou en cas d'empêchement, à des conseillers municipaux), *s'exerce sous la surveillance et la responsabilité du maire*. Cette précision a donc amené pendant un temps la jurisprudence et la doctrine à assimiler cette délégation de fonction à une délégation de signature (18). La question se posait alors de savoir si une telle délégation pouvait exonérer le décideur public de sa responsabilité, lorsqu'elle remplissait *de facto* les conditions de la délégation telle qu'elle aurait existé dans une entreprise (quand le délégataire a la maîtrise effective de la compétence déléguée et que la compétence concurrente du délégant n'est pas exercée). Cette conception avait ses partisans (19), mais il revenait à la jurisprudence de trancher. La Cour de cassation a d'abord refusé de se prononcer, en abandonnant l'appréciation souveraine du contenu

(15) Breen E. Responsabilité pénale des agents publics, *Jurisclasser administratif*, fasc.809 n° 38. (16) Certains auteurs considèrent en effet que la délégation de signature peut également exonérer le décideur privé de sa responsabilité, lorsqu'elle remplit *de facto* les conditions de la délégation telle qu'elle existerait dans une entreprise (quand le délégataire a la maîtrise effective de la compétence déléguée et que la compétence concurrente du délégant n'est pas exercée). En ce sens : Ceora M., La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution, *PA* 1995, n° 20 p. 15. (17) L'article L. 4531-2 du Code du travail, qui fixe les règles de prévention et de coordination applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil, permet en effet aux communes de moins de 5000 habitants effectuant de telles opérations de confier au maître d'œuvre, par délégation, l'application des règles de prévention énumérées par ce texte. (18) Aubry J.-M., Les délégations des maires aux adjoints et aux conseillers municipaux, *LPA* 23 février 1998, p. 9. Également en ce sens : Rép. Min. n° 10284, *JO Sénat Q*, 4 mai 1995, p. 1046, *Dr adm.* 1995, n° 251. (19) Ceora M., La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution, *LPA* 1995, n° 20 p. 15.

et de la portée d'une telle délégation aux juges du fond (Cass. crim., 15 juin 1999, *JCP* 2000, II, 10292, p. 700, note Guihal D.) (20). Mais en 2007, elle a finalement décidé qu'un adjoint au maire pouvait engager sa responsabilité pénale dans le cadre de l'exécution d'une fonction déléguée. En l'espèce, un maire avait délégué par arrêté les actes afférents aux fêtes et cérémonies à son adjoint, qui les organisait et en surveillait les émissions acoustiques. La Cour a donc estimé qu'il disposait de la compétence, des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir les fonctions de contrôle et de surveillance des manifestations qu'il organisait, et pouvait par conséquent être déclaré pénalement responsable des nuisances sonores provoquées par l'une de ces manifestations (Cass. crim., 4 sept. 2007, *Bull. crim.* n° 193, *D.* 2008, p. 109, note Caron D., *Dr pén.* 2007, comm.153, note Véron M., *RTD com.* 2008, p. 431, note Bouloc B.). Par cette décision, la Cour a fait primer le caractère effectif de la délégation sur le critère statutaire, alignant ainsi le régime de la délégation de fonction faite par le maire à un adjoint, sur celle d'un dirigeant à son préposé. Le régime de responsabilité appliqué à toutes les personnes physiques qui disposent d'un pouvoir de décision et des moyens de le mettre en œuvre est à présent unifié : le critère de l'autonomie valide autant la délégation de droit public que celle de droit privé. Il s'agit cependant, là encore, d'une responsabilité objective, dont l'efficacité en matière de protection de l'environnement reste contestée (21). Enfin, une dernière difficulté subsiste encore : la question du manque de moyens financiers, qui peut faire obstacle à la

validité de la délégation dans le secteur privé, et se retrouve souvent dans le secteur public où elle ne produit pas les mêmes effets.

C. – Difficulté liée au critère de l'indépendance financière

Dans l'hypothèse d'une délégation de droit privé, la réalité de l'autorité du délégué est appréciée au-delà de la simple autonomie de décision, puisque la jurisprudence a précisé qu'il devait également disposer du pouvoir d'ordonner la dépense nécessaire (Cass. crim., 21 janv. 1911 (3^e moyen), *Bull. crim.* n° 54, p. 99). Or, cette condition de moyens n'existe pas pour engager la responsabilité pénale des décideurs publics. Pourtant ceux-ci ne dirigent pas une activité économique source de profits. Ils n'ont pas la maîtrise de leur dotation financière et disposent souvent de finances extrêmement limitées au regard des obligations de dépenses qui pèsent sur leur budget. Couplée à la rigidité statutaire qui caractérise les délégations de droit public, la situation des décideurs publics est ainsi plus sévère que celle des décideurs privés. Leur autorité n'est pas exercée dans les mêmes conditions qu'une entreprise et ils ont beaucoup moins que les dirigeants privés la possibilité de s'exonérer de leur responsabilité pénale.

Les décideurs publics ont tenté de lutter contre ce système de responsabilité objective, par le biais d'une appréciation de leur faute qui prenne en compte l'étendue de leurs moyens. Cela a donné lieu à deux réformes. La première, issue de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996, a redéfini la faute d'imprudence dans un sens plus restrictif, en introduisant à l'article 121-3 la condition de ne pas avoir « accompli

les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». La deuxième, intervenue avec la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, a instauré deux degrés de faute (simple et qualifiée) et une distinction selon le caractère, direct ou non, du lien de causalité, afin d'instaurer un nouveau système d'exonération de responsabilité pénale, pensé avant tout en faveur des décideurs publics.

Pour le délégataire, en revanche, la question du manque de moyens se pose en des termes différents. Si la tendance est à l'alignement des régimes de responsabilité des décideurs, publics comme privés, et que l'autonomie apparaît comme un critère prééminent pour identifier le détenteur d'une autorité, l'indépendance du délégataire doit également être financière. Posséder des moyens financiers et matériels signifie avoir le pouvoir d'ordonner la dépense nécessaire sans avoir besoin d'autorisation pour y procéder. Or, l'exiguïté des finances municipales peut être importante pour certaines communes, au point que la réalité du pouvoir de d'ordonner la dépense nécessaire apparaisse discutable.

Il est donc permis de se demander dans quelle mesure une délégation de pouvoirs dans le secteur public pourrait être effective, lorsqu'existent des contingences matérielles qui font obstacle à une réelle indépendance dans la prise de décision. Au stade de la délégation, la question de la prise en compte du manque de moyens dans l'appréciation de la responsabilité pénale du décideur public, demeure donc posée. ♦

(20) À la suite des travaux de déboisement effectués sans autorisation dans le champ de visibilité d'un monument historique, lors de la création d'une voie communale, un maire avait été condamné à une forte amende, et invoquait le fait d'avoir délégué les travaux de voirie à son adjoint pour s'en exonérer. La cour a considéré que l'appréciation du caractère exonératoire de la délégation était une question de pur fait. Elle a estimé que les travaux ordonnés ne pouvaient, par leur nature, être statutairement délégués, mais a tout de même relevé au passage que la décision avait été prise par le maire, qui de ce fait avait interféré et privait donc la délégation de tout caractère effectif. (21) Courtaigne-Deslandes C., *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement*, Thèse Paris II, 2010, p. 378 et s.

Découvrez votre nouveau collaborateur virtuel

Accès en ligne 24h/24

Tous les fonds juridiques
Lamy et Liaisons

Les fonds officiels dont les fonds
et le flux Cours d'appel JuriCa

Nouvelle interface intuitive

Recherche simplifiée

Expansion sémantique

Lecture écran
des publications inédite

Présentation optimisée
des résultats

Nouvelles fonctionnalités
de tri et toujours un système
de liens inversés unique...

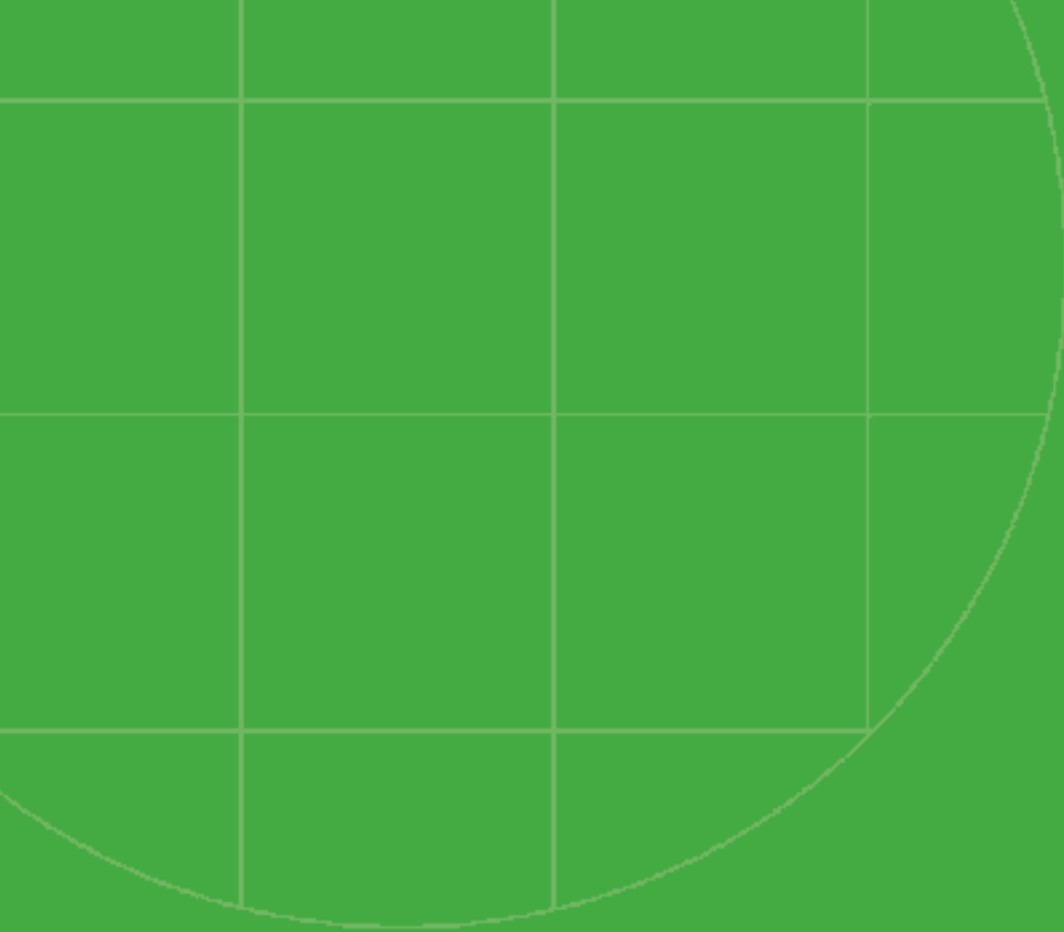
Pour en savoir plus
www.lamyline.fr

 **N°Indigo 0 825 08 08 00**

0,15 € TTC / MN



LAMYLINE, RÉPONSE(S) ASSURÉE(S)



www.wkf.fr

 N° Indigo 0 825 08 08 00

© 1994-1999 WKF



Lamy

une marque Wolters Kluwer