

# Les limites de la décentralisation en matière d'environnement

Raphaël Romi

## Abstract

The law on decentralization would not have brought about much to environmental law. Shily, carrying on with a trend towards decentralization - initiated to a large extent since 1995 and endorsed in 2002 - it acknowledges the permanency of a great timidity concerning the administration of the environment. As a consequence, the development of this administration is secured through others texts, such as texts on « civil protection ». Consequently, to timidity may be added a risk of losing eligibility.

## Résumé

La loi sur la décentralisation n'aura pas apporté grand-chose au droit de l'environnement : poursuivant timidement un mouvement de décentralisation largement amorcé dès 1995 et confirmé en 2002, il marque la permanence d'une grande timidité en matière d'administration d'environnement. Si bien que l'évolution de cette administration est assurée par le moyen d'autres textes, comme celui sur la sécurité civile : à la timidité s'ajoute en conséquence un risque de perte de lisibilité.

## Citer ce document / Cite this document :

Romi Raphaël. Les limites de la décentralisation en matière d'environnement. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 2004. pp. 377-384;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2004.4325>

[https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2004\\_num\\_29\\_4\\_4325](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2004_num_29_4_4325)

Fichier pdf généré le 03/04/2018

## LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Raphaël ROMI

Professeur de droit public,

Doyen de la faculté de droit de Nantes,

Chaire Jean-Monnet de droit européen de l'environnement

**Résumé** La loi sur la décentralisation n'aura pas apporté grand-chose au droit de l'environnement : poursuivant timidement un mouvement de décentralisation largement amorcé dès 1995 et confirmé en 2002, il marque la permanence d'une grande timidité en matière d'administration d'environnement. Si bien que l'évolution de cette administration est assurée par le moyen d'autres textes, comme celui sur la sécurité civile : à la timidité s'ajoute en conséquence un risque de perte de lisibilité.

**Summary** *The law on decentralization would not have brought about much to environmental law. Shily, carrying on with a trend towards decentralization – initiated to a large extent since 1995 and endorsed in 2002 – it acknowledges the permanency of a great timidity concerning the administration of the environment. As a consequence, the development of this administration is secured through others texts, such as texts on « civil protection ». Consequently, to timidity may be added a risk of losing eligibility.*

Ce devait être le gros œuvre, et c'est en définitive à un aménagement technique souvent neutre que l'on arrive. Encore une fois, les promesses sont bien loin de la réalité du travail législatif, qui n'est, sur tous les plans et plus particulièrement pour notre matière, qu'un prolongement de la loi sur la démocratie de proximité : c'est la première réflexion qu'inspire la lecture de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>1</sup>. Sur le terrain de l'environnement, en tout cas, le lecteur n'aura pas de révolution à se mettre sous la dent.

Evidemment, pour jauger les avancées supposées de la décentralisation, il faudrait aussi prendre garde de considérer la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile<sup>2</sup>, qui a une incidence au moins aussi importante pour ce qui concerne le droit des catastrophes que la loi sur les responsabilités locales. Mais, même avec la meilleure volonté du monde, on ne voit dans l'ensemble qu'une grande timidité, qui confine parfois au refus pur et simple de la novation, en particulier pour tout ce qui concerne le rôle de l'Etat en matière de catastrophe... à moins en vérité qu'il ne s'agisse d'un désintérêt.

Quant au « développement durable », plus les élus politiques en parlent, et moins on le concrétise juridiquement ! Si l'on excepte quelques mentions, de pure forme, il est par exemple le grand oublié du texte sur les responsabilités locales : aucune mention claire – à peine une déclaration vague – d'une quelconque obligation de conjuguer, par une écologisation volontaire des politiques publiques, ne l'accompagne. Evidemment, on pourra toujours dire que ce serait faire acte de redondance, puisque la constitutionnalisation du droit à l'environnement réglerait tout : ce serait oublier qu'il revient au législateur de concrétiser cette constitutionnalisation, d'ailleurs non encore effectuée à ce jour.

Les consultations locales et l'expérimentation peuvent évidemment en la matière changer la donne : la loi, sur ces points, ne concerne pas que l'environnement, mais l'on sait à quel point ce sont sur les dossiers d'aménagement, et plus récemment d'environnement, que les maires et les électeurs ont fait usage des innovations précédentes. Peut-être y a-t-il là une clé de la logique poursuivie par le législateur : le terrain du politique se déplace du national au local, et les « environnementalistes » ne peuvent évidemment le négliger.

## **I. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT *STRICTO SENSU* : TIMIDITÉ ET REFUS**

Même si c'est un peu tardivement dans le texte (art. 145), le législateur annonce la couleur : « Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement. Ils sont associés selon les modalités fixées par la loi à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département ». Les transferts de compétences opérés par le texte sur les responsabilités locales sont loin de tirer toutes les conséquences de cette égalité supposée des collectivités locales. *De facto*, le partage des « responsabilités », comme c'est évident depuis longtemps maintenant, crée une hiérarchie non avouée, qui joue principalement au profit du département en matière de planification de l'environnement, comme le confirme d'ailleurs la loi sur la sécurité

---

1. JO du 17 août 2004, p. 14545.

2. JO du 17 août 2004, p. 14626.

civile. Ce n'est que pour la partie de la gestion de la nature, qui est opérée par le biais de la politique du patrimoine, que la région est tête de file.

## A) LA PLANIFICATION ET LA GESTION PATRIMONIALE

En effet, l'article 95 de la loi sur les responsabilités locales confie ce rôle aux régions, à travers la compétence de dresser un inventaire général du patrimoine culturel qui « ... recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique ». Un conventionnement peut permettre aux régions ou la collectivité de Corse d'associer les autres collectivités.

L'article 97 ne pousse pas cette logique jusqu'au bout, puisque c'est à toutes les collectivités locales qui le demanderaient que l'Etat transfère (le temps du verbe utilisé est le présent de l'indicatif, ce que certains considéreront comme créant une obligation) « (...) la propriété des immeubles classés ou inscrits au titre du titre II du livre VI du Code du patrimoine figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat ». Ces transferts sont gratuits, mais on notera que « la demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements doit être adressée au représentant de l'Etat dans la région dans les douze mois à compter de la publication du décret mentionné à l'alinéa précédent. A l'appui de leur demande, les collectivités territoriales ou leurs groupements communiquent un projet précisant les conditions dans lesquelles ils assureront la conservation et la mise en valeur de l'immeuble. Le représentant de l'Etat notifie la demande aux autres collectivités territoriales intéressées dans le ressort desquelles se trouve l'immeuble. Au cas où, pour un même immeuble, d'autres demandes seraient présentées dans un délai de trois mois suivant la plus tardive des notifications, le représentant de l'Etat organise une concertation entre les candidats en vue d'aboutir à la présentation d'une demande unique. A l'issue de cette concertation, il désigne la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire du transfert en fonction des projets présentés ».

Cette planification s'accompagne d'une expérimentation (art. 99 du texte sur les responsabilités locales) qui, pendant quatre ans, porte sur la gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles classés ou inscrits n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics. La particularité du dispositif est que, si une région ne s'est pas portée candidate à compter de l'entrée en vigueur de l'expérimentation, un département peut le faire. Les conditions en sont organisées par convention.

## B) LES PLANIFICATIONS ENVIRONNEMENTALES

Seuls les plans d'élimination des déchets (art. 45) font l'objet d'une réorganisation par la loi sur les responsabilités locales, en forme de modification des articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-15 du Code de l'environnement.

L'Ile-de-France sera dorénavant couverte par un plan régional, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du Conseil régional, avec une association des départements. Ailleurs, la compétence départementale est confirmée, et les collectivités gestionnaires de sites de stockage et d'élimination consultées. Partout, à la « consultation des professionnels concernés », s'ajoute désormais celle des associations agréées de protection de l'environnement et

des associations agréées de consommateurs ainsi que, dans la région d'Ile-de-France, du Conseil régional et des conseils généraux.

Les plans sont désormais adoptés « par délibération du Conseil général ou, pour la région d'Ile-de-France, par délibération du Conseil régional ».

L'obligation pour l'Etat de s'assurer de l'adoption et de l'adéquation des plans subsiste dans l'article L. 541-15 du Code de l'environnement, dans des conditions qui doivent être fixées par décret : « Ce décret fixe (...) les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut demander au président du Conseil général ou au président du Conseil régional une nouvelle délibération sur les projets de plans visés aux articles L. 541-13 et L. 541-14 ou l'élaboration ou la révision de ces plans, puis les élaborer ou les réviser lorsque, après avoir été invités à y procéder, les conseils régionaux ou les conseils généraux ne les ont pas adoptés dans un délai de dix-huit mois. »

C'est peu : on pouvait espérer que l'essentiel du texte, légitimement consacré à la décentralisation des régulations et interventions économiques et sociales, inscrirait ces transferts d'envergure sous le signe du développement durable, et les planifications constituent un outil idéal pour le faire. Le législateur a négligé cette piste.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile corrige heureusement un peu le tir, sans convaincre totalement sur le plan de la cohérence.

C'est en premier lieu l'objet du plan communal de sauvegarde (art. 13 de la loi sur la sécurité civile). Il ne s'agit pas cependant d'ajouter aux plans existants, puisque la vocation de ce document est de regrouper « (...) l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population ». Mais ce plan n'est obligatoire que dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention, alors même que son inscription systématique dans les PLU aurait été plus simple<sup>3</sup>.

C'est en second lieu l'objet des « schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques » qui est réaffirmé. Créés en 1996, ces schémas doivent, comme sous l'empire de la loi du 27 février 2002, dresser « (...) l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le service départemental d'incendie et de secours dans le département et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ce service ». Le seul changement vient de ce que si, comme avant, « le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental », après avis du Conseil général et « avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours », la composition de ce conseil réserve désormais une nette majorité des trois cinquièmes aux représentants des départements<sup>4</sup>. La

---

3. Voir notre commentaire, *Droit de l'environnement*, octobre 2004.

4. Au lieu de 14 sur 22, peut-être surtout, l'élection ne se fait plus à la proportionnelle à la plus forte moyenne, mais selon des modalités analogues à celles en vigueur pour les élections régionales.

formule confirme le rôle de chef de file dévolu aux départements en la matière, même si l'Etat continue à contrôler les compétences d'action en matière de secours.

## **II. – LA RÉPARTITION EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : VIRTUALITÉS ET ABSENCE DE CLARTÉ EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE TRANSPORTS**

En réalité, on ne trouve guère que l'article 16 du chapitre sur le développement économique qui laisse un espoir à ceux qui croient que le développement durable a une substance, à défaut d'avoir gardé un secrétariat d'Etat. Il ajoute dans le deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales, après les mots : « l'aménagement du territoire », la mention « dans leur dimension économique, sociale, sanitaire, culturelle et scientifique, ainsi qu'au développement durable ». On pourrait à la limite y croire si étaient déclinées des orientations précises à destination des collectivités locales bénéficiaires des transferts : il n'y en a aucune, si bien que l'évaluation des impacts sur l'environnement du nouveau texte relève de l'extrapolation.

### **A) LES TRANSFERTS EN MATIÈRE DE TRANSPORTS ET LEUR POSSIBLE IMPACT**

Il résulte du nouvel article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs qu'il appartient désormais aux régions « en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements » de décliner le volet « Infrastructures et transports du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat par le biais du schéma régional des infrastructures et des transports ». La vocation de ce schéma est de coordonner les volets « Transports de voyageurs » et « Transports de marchandises » et plus largement d'assurer « la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et de leurs fonctionnalités dans une approche multimodale ».

L'exigence d'une conformité avec les schémas de services collectifs prévus à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 constitue la seule garantie – bien faible concrètement – du respect de l'objectif de développement durable.

Et si la région devient donc pour sa part la collectivité tête de file en matière de transports, il faut aussi prendre en considération que l'article 33 du chapitre consacré aux transports de la loi sur les responsabilités locales (art. 18-1 nouveau de la LOTI) précise désormais que, dans le cadre ainsi défini régionale-ment, les départements peuvent développer une politique propre en créant ou exploitant « des infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local ».

Cela n'est cependant pas prévu pour la région Ile-de-France, non seulement compétente pour définir sa politique (art. 37, art. L. 4413-3 du Code général des collectivités territoriales et art. 38), mais également partie prenante de l'« éta- blissement public chargé de l'organisation des transports publics de personnes

en Ile-de-France » dénommé comme la précédente structure Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Ce syndicat, qui peut procéder par conventions avec les collectivités locales et l'Etat, a de très larges compétences : « il fixe, conformément aux règles de coordination des transports, les relations à desservir, désigne les exploitants, définit les modalités techniques d'exécution ainsi que les conditions générales d'exploitation et de financement des services et veille à la cohérence des programmes d'investissement. Il est responsable de la politique tarifaire. Il favorise le transport des personnes à mobilité réduite. En outre, il peut organiser des services de transport à la demande. Le syndicat est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Ile-de-France. Sous réserve des pouvoirs généraux dévolus à l'Etat pour assurer la police de la navigation, le syndicat est compétent en matière d'organisation du transport public fluvial régulier de personnes.(...) » Le syndicat peut assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France ».

Sa gestion est assurée par un conseil composé « de représentants des collectivités territoriales qui en sont membres, d'un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France et d'un représentant des présidents des établissements publics de coopération intercommunale élu par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale de la région d'Ile-de-France au scrutin majoritaire à deux tours ». Mais le plus important est que « la région d'Ile-de-France dispose de la majorité des sièges » et que le président du conseil régional d'Ile-de-France en assure la présidence.

Cette régionalisation encore imparfaite<sup>5</sup> est cependant poussée, puisque l'article 40 du texte sur les responsabilités locales (nouvel art. 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) confie à ce syndicat l'élaboration du PDU de la région Ile-de-France. Il doit cependant être compatible avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France. Certes, aux termes de l'article du Code de l'urbanisme tel que réécrit par le même texte, ce schéma « a pour objectif ... d'assurer les conditions d'un développement durable de la région ». Et le document doit être adopté par le Conseil régional mais il doit toujours être approuvé par décret en Conseil d'Etat : il y aura donc un double contrôle des conditions d'inscription de ce PDU dans la logique du développement durable.

Simplement, pour que l'on puisse vraiment y croire, encore faudrait-il que l'Etat revienne en 2005 sur la diminution désastreuse des subventions aux transports en commun : les subventions aux PDU et projets de tramways, de Val ou de métro ont en effet été purement et simplement supprimées<sup>6</sup>.

---

5. On notera à cet égard que la ville de Paris peut cependant recouvrer une autonomie – elle l'a déjà anticipé, à l'initiative de son adjoint écologiste aux transports D. Baupin – puisqu'un plan local de déplacements couvrant l'ensemble de son territoire peut être également élaboré à l'initiative de la ville de Paris dans les mêmes conditions de forme et de procédure. Il est approuvé par le Conseil de Paris après enquête publique ».

6. *Le Monde*, 19 septembre 2003.

## B) LES TRANSFERTS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'article 16 de la loi sur les responsabilités locales ajoute dans le deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales, qui prévoit que les communes, les régions et les départements concourent « à l'administration et à l'aménagement du territoire », les mots « dans leur dimension économique, sociale, sanitaire, culturelle et scientifique, ainsi qu'au développement durable ». Il s'agit là d'une pétition de principe, mais ce n'est que cela.

Pour le reste, comme en matière de transports, le parti d'un développement durable n'est pas affirmé ni défendu.

La nouvelle rédaction de l'article L. 1511-1 du Code général des collectivités territoriales, qui précise que « la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat », n'utilise pas de l'adjectif durable.

Tout au plus peut-on penser que le Conseil régional, qui doit désormais « établir un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements », devra par ce biais justifier de la prise en compte des impératifs écologiques par les collectivités locales et par elle-même.

En effet, il est spécifié que ce rapport, « communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année suivante » contient « les informations (...) qui permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire », et parmi celles-là figurent des obligations environnementales et l'obligation d'intégration des préoccupations écologiques dans toutes les politiques publiques.

Peut-être peut-on le penser : mais le législateur ne s'en est pas soucié.

Par exemple, quand il précise que « ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile », il dispose que « les conséquences économiques et sociales » doivent en être évaluées. Sur les conséquences environnementales, rien. Evidemment, les optimistes pourront toujours espérer, penser ou dire que l'économie aujourd'hui s'identifie à l'écologie et qu'en conséquence aller plus loin était inutilement bavard.

Même absence, même insouciance donc, pour ce qui concerne la possibilité pour l'Etat de confier à des régions le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique « à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique ». Adopté par le Conseil régional, le document « (...) prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné (...), il définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région ».



Pas un mot sur les risques écologiques, et aucun usage du vocable « durable », pas même en conjonction avec l'adjectif « économique », ni de l'adjectif « biologique » ou « écologique »...

Et les mêmes remarques peuvent être faites de la possibilité de conclure avec des régions des conventions expérimentales transférant « la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne ».



Confirmation de ce que la fibre écologique est réservée au président de la République, mais qu'elle ne rencontre guère d'échos au sein du Gouvernement ou de la majorité parlementaire, le mouvement de décentralisation de 2004 ne concerne donc qu'à la marge le droit de l'environnement, sauf, et ce peut accroître son absence d'efficacité, en ce que désormais l'Etat pourra toujours prétendre que les bêtises sont faites par les majorités de gauche des régions et départements. Echo de l'éternelle antienne du rejet des responsabilités sur les autres, ce message négatif n'a pas lieu de rendre fiers ses auteurs, ni optimistes les environnementalistes.